



UNIVERSITAS INDONESIA

**TINJAUAN HUKUM MENGENAI PERLINDUNGAN
KEPENTINGAN NASIONAL DARI ADANYA LIBERALISASI
DALAM KEPEMILIKAN ASING PADA BANK UMUM DI
INDONESIA**

SKRIPSI

DILLA PUTRI MAHARANI

0606079300

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI REGULER
KEKHUSUSAN 4
DEPOK
JUNI 2010**



UNIVERSITAS INDONESIA

**TINJAUAN HUKUM MENGENAI PERLINDUNGAN
KEPENTINGAN NASIONAL DARI ADANYA LIBERALISASI
DALAM KEPEMILIKAN ASING PADA BANK UMUM DI
INDONESIA**

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana

DILLA PUTRI MAHARANI

0606079300

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI REGULER**

KEKHUSUSAN 4

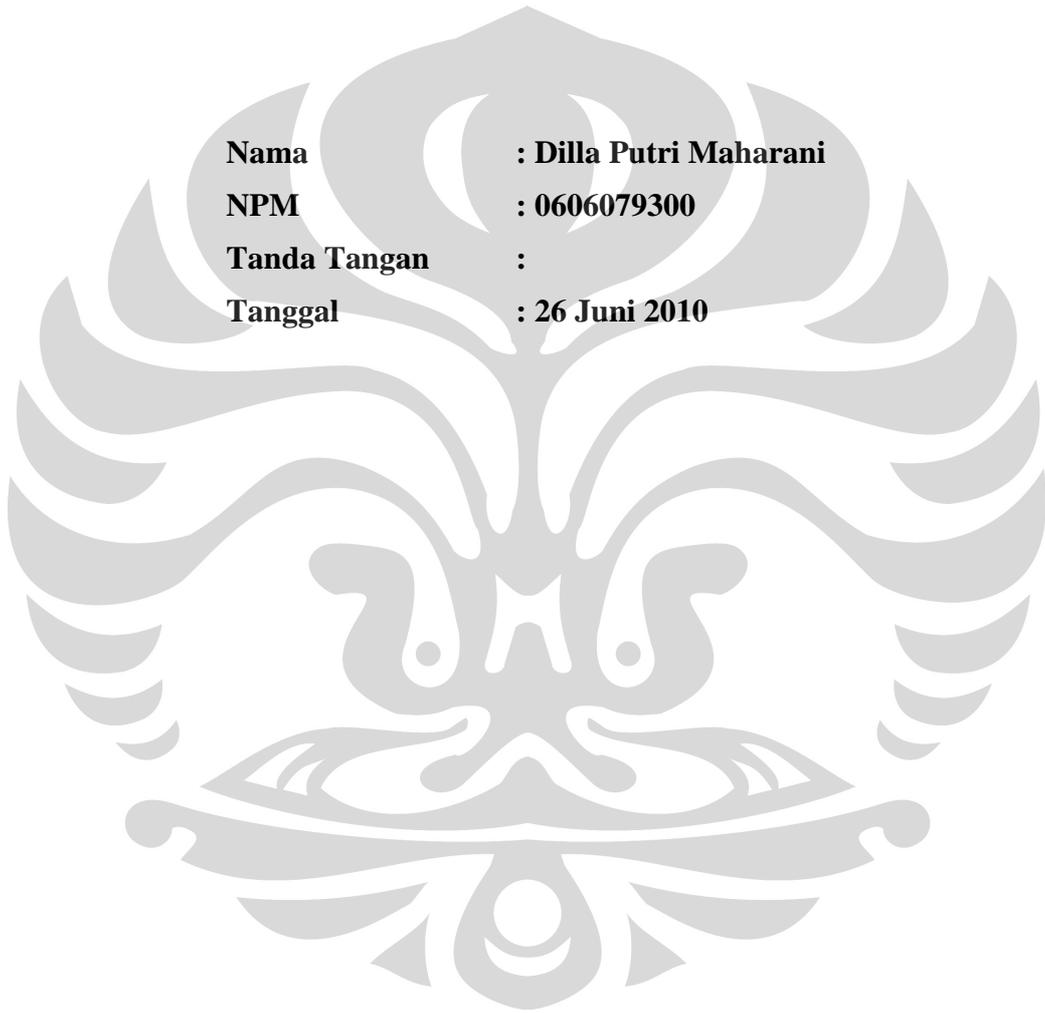
DEPOK

JUNI 2010

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Dilla Putri Maharani
NPM : 0606079300
Tanda Tangan :
Tanggal : 26 Juni 2010



HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
Nama : Dilla Putri Maharani
NPM : 0606079300
Program Studi : Reguler
Judul Skripsi : Tinjauan Hukum mengenai Perlindungan
Kepentingan Nasional dari Adanya Liberalisasi
Dalam Kepemilikan Asing Pada Bank Umum Di
Indonesia

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Reguler, Fakultas Hukum Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Yunus Husein, S.H., LL.M. (.....)
Pembimbing : Aad Rusyad, S.H., M.Kn. (.....)
Penguji : Nadia Mellisa, S.H., M.H. (.....)
Penguji : Rosewitha Irawati, S.H., MLI. (.....)
Penguji : Akhmad Budi Cahyono, S.H., M.H. (.....)

Ditetapkan di :

Tanggal : ... Juni 2010

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT karena atas berkat dan rahmat-Nya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum Program Kekhususan Hukum Ekonomi pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dari berbagai pihak, sangat sulit bagi penulis untuk dapat menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan rasa terimakasih penulis kepada:

- (1). Untuk Bapak DR. Yunus Husein, S.H. LL.M., selaku dosen pembimbing yang telah banyak menyediakan waktu, pikiran dan tenaganya untuk membimbing penulis agar dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik dan tepat pada waktunya;
- (2). Untuk Bapak Aad Rusyad, S.H., M.Kn., selaku dosen pembimbing yang juga telah banyak menyediakan waktu, tenaga dan pikirannya untuk membimbing penulis agar dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik dan tepat pada waktunya;
- (3). Untuk Bapak Imam Subarkah, S.H., LL.M., selaku narasumber dari Bank Indonesia yang telah menyediakan waktu dan memberikan banyak informasi yang penulis butuhkan untuk dapat menyusun skripsi ini dengan baik dan benar;
- (4). Untuk Ibu Anika Faisal, S.H., selaku narasumber dari Perbanas yang telah menyediakan waktu dan memberikan informasi kepada penulis sehingga penulis dapat menyusun skripsi ini dengan baik dan benar;
- (5). Untuk Bapak Zulkarnain Sitompul, S.H., LL.M., Dosen Program Pascasarjana Universitas Indonesia, selaku narasumber penulis yang telah menyediakan waktunya dan memberikan informasi yang mencerahkan penulis sehingga penulis dapat mengetahui kesimpulan dari skripsi penulis;

- (6). Untuk Bapak Muliadi Widjaja, Ph.D., selaku Dosen/Pengajar Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, yang telah membantu memberikan pendapat dan informasi kepada penulis terkait dengan skripsi yang penulis susun;
- (7). Untuk seluruh penguji di dalam sidang skripsi penulis: Ibu Nadia Maulisa, S.H., M.H., Ibu Rosewitha Irawati, S.H., MLI, dan Bapak Ahamd Budi Cahyono, S.H., M.H., yang sudah menyediakan waktu dan tenaga untuk datang dan menjadi penguji bagi skripsi penulis;
- (8). Untuk Pak Indra, Pak Wahyu dan seluruh karyawan di Biro Pendidikan yang sudah bersedia membantu membuat surat-surat yang diperlukan untuk skripsi ini serta seluruh pengajar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, yang telah memberikan banyak ilmu yang berharga selama penulis belajar di Fakultas Hukum Universitas Indonesia ini;
- (9). Untuk Mbah Karyoto dari Darrul Annam, yang telah membantu memberikan nasihat dan memberi dukungan bagi penulis terhadap topik yang penulis ambil;
- (10). Untuk Cindy A., Bahtera N., Asih Pawitra W., Rika S., Vita A.D., Randika, Vinny D., Rianty H., Karissa U., Ni Putu A., Shely S., Aisyah Ratu, Ita Munir, Mutia Harwati.L., Dhika Ashita H., Mario W., Hanum Ariana T., Nadia Efanie, Dewi Iriani, Devi Meyliana, Dyna A., Romian Herda, Maya R. Stefani E. (Ibeth), Omar dan semua teman dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia (termasuk teman-teman dari BEM FHUI periode 2009: Farah F. Stephanie J.M., Januar Dwi P., dan lain-lain ☺), yang telah mendukung penulis selama ini dari masa awal perkuliahan hingga sekarang, yang telah banyak direpotkan oleh penulis dan banyak memberikan saran-saran serta foto-foto yang bagus-bagus ☺;
- (11). Untuk Ion, Tyas, Cece, Doni, Ferdi, Ai, Elita, Mita, Melka, Steffi, dan semua teman serta tim pelatih PSM UI PARAGITA, yang telah banyak membantu dan mendukung penulis, dan telah direpotkan oleh penulis sebagai tempat berkeluh kesah dan tempat berbagi kebahagiaan ☺;

(12). Untuk seluruh keluarga besar penulis, khususnya untuk kedua orangtua penulis yang sering penulis repotkan tetapi masih tetap menyayangi penulis dengan sepenuh hati, untuk para tante dan oom yang telah sering penulis repotkan dan sudah berbaik hati meminjamkan komputernya ^-^, untuk adik (Dita), sepupu-sepupu dan keponakan-keponakan penulis yang telah menjadi tempat bercerita bagi penulis dan telah menjadi sumber kekuatan penulis terutama saat sedang tidak mood untuk menulis skripsi ☺; (maaf ya nggak bisa disebutkan namanya satu persatu ☺)

(13). Dan terakhir, untuk seluruh pihak lainnya (yang tidak dapat disebutkan satu per satu) yang telah banyak membantu dan mendukung penulis selama ini.

Demikian penulis berharap agar segala kebaikan yang sudah diberikan oleh semua pihak kepada penulis akan dibalas oleh Allah SWT. Akhir kata, penulis mohon maaf apabila ada kata-kata yang kurang berkenan dan apabila ada pihak-pihak yang belum disebutkan namanya. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pada umumnya dan pengembangan industri perbankan pada khususnya.

Jakarta, 26 Juni 2010

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA
ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

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

Nama : Dilla Putri Maharani

NPM : 0606079300

Program Studi: Reguler

Fakultas : Hukum

Jenis Karya : Skripsi

demikian 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:

“Tinjauan Hukum mengenai Perlindungan Kepentingan Nasional dari Adanya Liberalisasi Dalam Kepemilikan Asing Pada Bank Umum Di Indonesia”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia bebas 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 : 26 Juni 2010

Yang menyatakan

(.....)

ABSTRAK

Nama : Dilla Putri Maharani
Program Studi : Reguler
Judul : Tinjauan Hukum mengenai Perlindungan Kepentingan Nasional dari Adanya Liberalisasi Dalam Kepemilikan Asing Pada Bank Umum Di Indonesia

Skripsi ini membahas mengenai liberalisasi dalam hal kepemilikan asing pada bank umum di Indonesia, dimulai dengan keikutsertaan Indonesia dalam GATS-WTO. Namun, dengan adanya krisis moneter yang terjadi di Indonesia, persentase tersebut menjadi semakin terbuka, yaitu mencapai 99%. Hal ini jelas membuat lebih banyak pihak asing yang masuk ke dalam bank-bank umum di Indonesia. Oleh karena itu, dalam hal ini, penulis ingin membahas mengenai bagaimana pengaturan yang berkaitan dengan liberalisasi dalam kepemilikan asing pada bank umum tersebut dan adakah ketentuan yang melindungi kepentingan nasional karena ternyata perkembangan tingkat kepemilikan asing ini membuat melemahnya peranan dan daya saing dari pihak domestik itu sendiri dimana seharusnya hal tersebut menunjang pertumbuhan ekonomi, yang merupakan bagian dari kepentingan nasional. Untuk meneliti kedua permasalahan tersebut, metode penelitian yang dipakai adalah studi kepustakaan dan juga akan melakukan wawancara terhadap beberapa narasumber karena ada data-data yang harus ditanyakan langsung kepada pihak-pihak yang memahami topik skripsi ini. Dari hasil penelitian, penulis mengetahui bahwa liberalisasi kepemilikan asing ini pada dasarnya diatur dalam perjanjian GATS dan *Schedule of Commitments* Indonesia di GATS-WTO dan juga diatur dalam beberapa ketentuan nasional, antara lain Undang-Undang Perbankan, Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum dan Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum Syariah, serta Peraturan Pemerintah tentang Pembelian Saham Bank Umum. Mengenai ketentuan yang melindungi kepentingan nasional, pada dasarnya hal tersebut sudah diatur dalam beberapa pasal di perjanjian GATS itu dan juga dalam Undang-Undang Perbankan, dan beberapa Peraturan Bank Indonesia, seperti PBI tentang Penilaian Uji Kemampuan dan Kepatutan.

Kata kunci:

Liberalisasi, kepemilikan asing, perlindungan terhadap kepentingan nasional.

ABSTRACT

Name : Dilla Putri Maharani
Study Program: Regular
Title : Review of Law on the Protection on National Interest in The Liberalization of Foreign Ownership in Commercial Banks in Indonesia

The thesis is dealing with in terms of liberalization of foreign ownership in commercial banks in Indonesia, starting with Indonesia's participation in GATS-WTO. However, with the monetary crisis happened, this percentage become more open, reaching 99%. This condition leads to more foreign investors entering into commercial banks in Indonesia. Therefore, author would like to discuss on how the settings related to the liberalization of foreign ownership of commercial banks and there are any provisions to protect national interests because in fact, this development of foreign ownership is weakening the role of domestic parties which basically, it is supposed to support the economic growth, which is part of the national interest. To investigate both these problems, research methods used are literature studies and also will conduct interviews to several sources because there are data that should be asked directly to the parties understand the topic of this thesis. From the research, author finds that the liberalization of foreign ownership is basically regulated in the GATS agreement and the Schedule of Commitments in the GATS-WTO Indonesia and is also regulated in some national regulations, including the Banking Law, Bank Indonesia Regulation of Banks and Bank Regulation Indonesia on Islamic Banks, and Government Regulation on Purchase of Commercial Banks Shares. Regarding the provisions that protect the national interest, basically, it has been arranged in several articles in the GATS agreement and also in Banking Law, and in other Bank Indonesia Regulation, such as Bank Indonesia Regulation on ability and propriety assessment.

Key words:

Liberalization, foreign ownership, protection on the national interest

DAFTAR ISI

HALAMAN	
JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vii
ABSTRAK.....	viii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiii
1.PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Permasalahan.....	9
1.3. Tujuan Penelitian.....	9
1.3.1. Tujuan Umum.....	9
1.3.2. Tujuan Khusus.....	9
1.4. Kerangka Konseptual.....	10
1.5. Metode Penelitian.....	13
1.6. Sistematika Penulisan.....	14
2.TINJAUAN UMUM MENGENAI LIBERALISASI PERBANKAN DI INDONESIA.....	16
2.1. Latar Belakang Munculnya Liberalisasi Perbankan.....	16
2.1.1. Tinjauan Umum Liberalisasi Bidang Jasa.....	16
2.1.2. Liberalisasi Perbankan di Indonesia.....	18
2.1.2.1. Pengertian Liberalisasi Perbankan.....	18
2.1.2.2. Periode Deregulasi.....	19
2.1.2.3. Periode Awal Reformasi.....	25
2.1.2.4. Proses Liberalisasi Perbankan Sebelum Krisis Moneter.....	26
2.2. Pengaturan yang Mempengaruhi Terjadinya Liberalisasi Perbankan Di Indonesia Secara Umum.....	32
2.2.1. Tinjauan Umum tentang WTO.....	32
2.2.1.1. Latar Belakang Pendirian WTO.....	32
2.2.1.2. Tujuan Pendirian WTO.....	34
2.2.1.3. Prinsip – Prinsip Umum WTO.....	36
2.2.2. Tinjauan Umum mengenai <i>General Agreement on Trade in Services</i> (GATS).....	37
2.2.3. Prinsip – Prinsip Umum Dalam <i>General Agreement on Trade in Services</i> (GATS).....	42
2.2.4. Ketentuan dalam Komitmen Indonesia di GATS-WTO.....	50
3.PENGATURAN NASIONAL TERKAIT DENGAN LIBERALISASI PERBANKAN DAN PERKEMBANGAN KEPEMILIKAN ASING	

DALAM	BANK	
UMUM		54
3.1. Pengaturan Nasional mengenai Kepemilikan Asing Dalam Bank Umum Terkait dengan Liberalisasi Perbankan.....		54
3.1.1. Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan <i>Agreement Establishing World Trade Organization</i> (Perjanjian Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia).....		54
3.1.2. Undang – Undang Perbankan dan Undang-Undang Bank Indonesia serta Peraturan Bank Indonesia No. 11/1/PBI.2009 tentang Bank Umum.....		58
3.1.3. Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dan Peraturan Bank Indonesia No. 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah.....		68
3.1.4. Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum.....		75
3.1.5. Peraturan Bank Indonesia No. 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia		80
3.1.6. Peraturan Bank Indonesia No. 8/17/PBI/2006 jo. PBI No. 9/12/PBI/2007 tentang Kebijakan Pemberian Insentif Dalam Rangka Konsolidasi Perbankan.....		86
2.1. Perkembangan Kepemilikan Asing Pada Bank Umum Dalam Industri Perbankan Nasional Sejak Krisis Moneter.....		88
4.TINJAUAN MENGENAI PERLINDUNGAN TERHADAP KEPENTINGAN NASIONAL DILIHAT DARI DAMPAK ADANYA LIBERALISASI DALAM KEPEMILIKAN ASING PADA BANK UMUM		95
2.2. Dampak terhadap Kebijakan Pemerintah.....		95
2.3. Dampak terhadap Perbankan Domestik.....		98
2.4. Dampak terhadap Masyarakat.....		110
2.5. Analisis mengenai Perlindungan bagi Kepentingan Nasional Ditinjau dari Ketentuan – Ketentuan yang Berlaku Terkait dengan Adanya Liberalisasi Perbankan di Indonesia.....		112
4.4.1. Konsep Kepentingan Nasional dan Kepentingan Perbankan Nasional.....		112
4.4.2. Perlindungan Terhadap Kepentingan Nasional Berdasarkan Ketentuan-Ketentuan yang Berlaku di Indonesia Dari Adanya Liberalisasi Dalam Kepemilikan Asing Pada Bank Umum Nasional.....		117
5.PENUTUP		134
5.4. Kesimpulan.....		134
5.5. Saran.....		138
DAFTAR REFERENSI		140
LAMPIRAN		

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1. Kepemilikan Saham Investor Singapura di Beberapa Bank Nasional.....	92
Tabel 3.2. Kepemilikan Saham Investor Malaysia di Beberapa Bank Nasional.....	93
Tabel 4.1. Data Bank Umum Di Indonesia (Sampai Dengan Desember 2009).....	100



DAFTAR LAMPIRAN

1. Indonesia Schedule of Commitments 1998 di WTO
2. Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum
3. Statistik Perbankan Indonesia Periode April 2010



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dalam hidup ini, aspek ekonomi memiliki peran yang sangat penting. Salah satunya adalah aspek perbankan, yang diartikan sebagai: ¹

“segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatannya”.

Lembaga perbankan itu sendiri memiliki nilai strategis dalam kehidupan perekonomian negara. Lembaga perbankan merupakan lembaga perantara pihak – pihak yang mempunyai kelebihan dana (*surplus of fund*) dengan pihak – pihak yang kekurangan dana (*lack of funds*).² Dengan demikian, lembaga ini bergerak dalam kegiatan perkreditan dan berbagai jasa yang diberikan untuk melayani kebutuhan pembiayaan serta melancarkan mekanisme sistem pembayaran bagi semua sektor perekonomian. Untuk dapat lebih memahami mengenai lembaga perbankan dan pentingnya peranan aspek perbankan dalam kehidupan sehari-hari, ada perlunya kita menelaah sejarah atau asal mula lembaga perbankan di dunia, khususnya di Indonesia.

Pada awalnya, lembaga perbankan tersebut muncul pada zaman Babylonia (sekitar tahun 2000 SM), dengan bentuk semacam bank yang disebut dengan *Temples of Babylon*.³ Pada saat itu, kegiatan yang dilakukan lembaga ini adalah meminjamkan emas dan perak dengan tingkat bunga sebesar 20% setiap bulannya. Kemudian, pada sekitar tahun 500 SM, yaitu pada zaman Yunani Kuno,⁴ kegiatan ini terus berlanjut dan berkembang dengan didirikannya lembaga semacam bank

¹Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan*, UU No. 10 Tahun 1998, LN No. 182, TLN No. 3790, Pasal 1 angka 1.

²Muhammad Djumhana, *Hukum Perbankan Indonesia*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006), hal. xv.

³*Ibid*, hal. 42.

⁴Info Bank, “Sejarah Perbankan”, [Jumat, 5 Februari 2010], <<http://infoperbankan.blogspot.com/2008/08/sejarah-perbankan.html>>, hal. 1.

dengan nama *Greek Temple*, dimana kegiatan yang dilakukan dalam lembaga ini adalah menerima simpanan dengan memungut biaya penyimpanannya serta meminjamkannya kembali kepada masyarakat. Pada masa ini, muncul bankir – bankir swasta pertama kali dimana kegiatannya adalah melakukan penukaran uang dan seperti kegiatan – kegiatan bank lainnya. Setelah zaman Yunani Kuno, kegiatan ini juga terus berlanjut dan berkembang pada zaman Romawi. Pada masa itu, kegiatan yang dilakukan dalam lembaga ini sudah lebih luas, dimana lembaga – lembaga tersebut sudah mulai melakukan penukaran uang, menerima deposito dan memberikan kredit.⁵

Dengan demikian, dari penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa pada awalnya, kegiatan bank adalah melakukan penukaran uang sehingga arti bank dikenal sebagai meja tempat menukarkan uang. Seiring dengan perkembangan zamannya, kegiatan bank tersebut berkembang menjadi tempat penitipan uang, atau tempat untuk menyimpan uang yang sekarang ini lebih dikenal dengan istilah tabungan. Selanjutnya, kegiatan bank juga bertambah, yaitu sebagai tempat peminjaman uang dimana uang dari masyarakat yang disimpan dapat dipinjamkan kembali kepada masyarakat untuk membantu memenuhi kebutuhan – kebutuhannya.⁶ Kegiatan – kegiatan bank ini sesuai dengan arti dari istilah bank itu sendiri yang berasal dari bahasa Italia, yaitu Banca, dimana arti dari kata tersebut adalah sebuah tempat dimana uang disimpan dan dipinjamkan.⁷

Kegiatan perbankan ini terus berlanjut dan berkembang dari masa ke masa hingga akhirnya keberadaan bank sangat mempengaruhi perkembangan ekonomi masyarakat baik dalam tingkat suatu negara maupun dunia dimana perkembangan – perkembangan tersebut dipengaruhi oleh perkembangan zaman dan perkembangan kebutuhan – kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, fungsi bank secara umum, berdasarkan perkembangannya, terbagi menjadi dua,⁸ yaitu:

⁵Muhammad Djumhana, *Op Cit*.

⁶Info Bank, *Loc Cit*, hal. 2.

⁷Asian Brain Content Team, “Mengenal Dunia Perbankan”, *Asean Brain*, [Jumat, 5 Februari 2010], <<http://www.anneahira.com/artikel-umum/perbankan.htm>>, hal. 1.

- Sebagai penyedia mekanisme dan alat pembayaran yang efisien bagi nasabah. Untuk ini, bank menyediakan uang tunai, tabungan, dan kartu kredit. Ini adalah peran bank yang paling penting dalam kehidupan ekonomi. Tanpa adanya penyediaan alat pembayaran yang efisien, maka barang hanya dapat diperdagangkan dengan cara barter yang memakan waktu.
- Dengan menerima tabungan dari nasabah dan meminjamkannya kepada pihak yang membutuhkan dana, berarti bank meningkatkan arus dana untuk investasi dan pemanfaatan yang lebih produktif. Bila peran perbankan ini berjalan dengan baik, ekonomi suatu negara akan meningkat. Tanpa adanya arus dana ini, uang hanya berdiam di saku seseorang, orang tidak dapat memperoleh pinjaman dan bisnis tidak dapat dibangun karena mereka tidak memiliki dana pinjaman.

Di Indonesia sendiri, lembaga perbankan mengalami masa yang panjang dimana masa tersebut dibagi menjadi beberapa periode, yaitu:

1. Masa Penjajahan Belanda
2. Masa Pendudukan Jepang
3. Masa Setelah Kemerdekaan

Pada masa penjajahan Belanda dan Jepang, di Indonesia mulai banyak bermunculan bank – bank, seperti:

- 1) De Javasche Bank,
- 2) De Post Poar Bank,
- 3) De Nederlandsche Handel Maatschappij (NHM),⁹
- 4) NV Escompto Bank, De Algemeene Volkscrediet Bank,

Selain itu, pada masa tersebut, di Indonesia juga terdapat banyak bank – bank baru milik pribumi dan orang – orang golongan Tionghoa, seperti Bank Nasional

⁸*Ibid*, hal. 2.

⁹Muhammad Djumhana, *Op Cit*, hal. 50.

Indonesia, Bank Buah Saudagar, NV Bank Boemi, The Matsui Bank, dan The Bank of China.¹⁰ Pada masa ini, kehidupan bank asing sangat baik dan berkembang.

Di masa setelah kemerdekaan, kemerdekaan Indonesia memberikan semangat dalam kehidupan perbankan.¹¹ Pada masa itu, kegiatan perbankan mengalami perkembangan dimana banyak bank – bank yang dahulu didirikan oleh Belanda dan Jepang dinasionalisasi oleh Pemerintah Indonesia, seperti De Algemeene Volkscrediet Bank yang didirikan oleh Jepang, yang kemudian dinasionalisasi dan diubah namanya menjadi Bank Rakyat Indonesia pada tahun 1946¹² dan De Javasche bank yang dinasionalisasi pada tahun 1951 melalui Undang-Undang No. 24 Tahun 1951 dimana bank tersebut dinasionalisasi dan dijadikan sebagai bank sentral, yang kemudian, untuk memberikan kemudahan dalam menjalankan kebijakan moneter dan kebijakan perekonomian, ditetapkanlah Undang – Undang No. 11 Tahun 1953 tentang Penetapan Undang-Undang Pokok Bank Indonesia atau lebih dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Bank Indonesia 1953.¹³ Pada masa ini, perkembangan kegiatan perbankan juga didukung dengan bermunculannya beberapa bank nasional milik swasta, seperti Bank Soerakarta MAI di Solo (tahun 1945), Bank Dagang Nasional di Medan (tahun 1946) dan Bank Amerta di Yogyakarta (tahun 1947).

Pada tahun – tahun berikutnya, kehidupan perbankan mengalami kekalutan seperti halnya kondisi perekonomian Indonesia saat itu, tepatnya pada masa pemerintahan Orde Lama. Namun, pada masa ini, muncul sebuah bank baru, yaitu Bank Pembangunan Daerah (BPD).¹⁴ Pada hakikatnya, bank ini adalah suatu lembaga keuangan milik pemerintah daerah yang melakukan usaha perbankan, yang didirikan berdasarkan Undang-Undang No. 13 Tahun 1962 tentang

¹⁰Afand, “Sejarah Perbankan-Pengertian, Asas, Fungsi dan Tujuan”, [Jumat, 5 Februari 2010], <<http://www.afand.cybermq.com/post/detail/2357/sejarah-perbankan--pengertian-asas-fungsi-dan-tujuan>>, hal. 1.

¹¹Muhammad Djumhana, *Op Cit*, hal. 56.

¹²*Ibid*, hal. 57.

¹³*Ibid*, hal. 59.

¹⁴*Ibid*, hal. 61.

Ketentuan Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Pada masa ini, kehidupan bank asing sangat kurang baik akibat adanya kebijakan dari pemerintah untuk menasionalisasi bank-bank yang berasal dari atau buatan pemerintah penjajahan Belanda dahulu.¹⁵

Pada masa pemerintahan Orde Baru,¹⁶ kebijakan – kebijakan pemerintah berubah dimana pemerintah ingin menerapkan sistem anggaran berimbang dan lalu lintas devisa bebas. Perubahan ini, khususnya ditandai dengan adanya perbaikan kelembagaan perbankan dengan cara memperkuat landasan hukumnya. Hal ini merupakan suatu pilar untuk terselenggaranya pembinaan dan pengawasan yang mendukung peningkatan kemampuan perbankan dalam menjalankan fungsinya secara sehat, wajar, efisien, dan memungkinkan perbankan Indonesia untuk dapat melakukan penyesuaian yang diperlukan sejalan dengan berkembangnya norma – norma perbankan internasional. Perubahan – perubahan terhadap landasan hukum perbankan tersebut terjadi pada beberapa peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang No. 11 Tahun 1953 tentang Pokok - Pokok Bank Indonesia dimana undang-undang ini berubah menjadi Undang-Undang No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral dan adanya undang-undang baru, yaitu Undang-Undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok – Pokok Perbankan. Selain itu, pemerintah juga membentuk Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1968 tentang Bank Asing.

Dengan adanya Undang-Undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok – Pokok Perbankan dan peraturan pelaksanaannya serta Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1968 tentang Bank Asing,¹⁷ telah terbuka kesempatan untuk melakukan pendirian bank asing walaupun kesempatan tersebut belum terbuka secara luas karena dimaksudkan untuk melindungi kepentingan usaha perbankan nasional. Namun, berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut, bank asing hanya didirikan sebagai bank umum dalam bentuk cabang atas bank yang sudah ada di luar negeri atau dalam bentuk bank campuran antara bank asing dan bank nasional

¹⁵*Ibid*, hal. 62.

¹⁶*Ibid*.

¹⁷*Ibid*, hal. 65.

dengan kewajiban harus berbadan hukum Indonesia dengan bentuk perseroan terbatas. Pada awal Orde Baru ini, untuk pertama kali muncul suatu lembaga asuransi deposito berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1973 tentang Jaminan Simpanan Uang pada Bank.¹⁸

Dari penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa lembaga perbankan merupakan sebuah lembaga yang sangat berperan penting dalam kehidupan masyarakat di Indonesia dan fungsi-fungsi dari lembaga perbankan itu sendiri telah berkembang dengan pesat seiring dengan perkembangan zaman dan perkembangan kebutuhan dari masing – masing individu yang ada di masyarakat. Adapun fungsi – fungsi yang dimaksud adalah sebagai berikut, yaitu:

- 1) sebagai penyedia mekanisme dan alat pembayaran
- 2) sebagai peningkat arus dana untuk investasi dan pemanfaatan yang lebih produktif
- 3) sebagai agen pembangunan,¹⁹ dengan tujuan untuk mendukung pelaksanaan pembangunan nasional.

Kemudian pada masa – masa tersebut, dunia sedang dilanda sebuah fenomena, yaitu globalisasi, yang di dalamnya terdapat sebuah obsesi, tantangan, konsekuensi dan harapan hidup di masa depan.²⁰ Globalisasi itu sendiri dapat diartikan sebagai proses menjadikan sesuatu sebagai ciri dari setiap individu di dunia tanpa dibatasi oleh wilayah dimana hal ini berhubungan dengan peningkatan keterkaitan dan ketergantungan antarbangsa dan antarmanusia di seluruh dunia melalui perdagangan, investasi, perjalanan, budaya, dan sebagainya. Fenomena globalisasi ini membuat batas – batas antara masing – masing negara di dunia menjadi lebih terbuka dan bias. Artinya, globalisasi ini memungkinkan masing – masing negara untuk membangun hubungan yang lebih besar, lebih beragam, dan terkadang lebih erat sehingga dengan adanya globalisasi ini, masing

¹⁸*Ibid*, hal. 68.

¹⁹*Ibid*, hal. 110.

²⁰Henry Nugroho, “Perjalanan Panjang Ekonomi Indonesia: Dari Isu Globalisasi Hingga Krisis Ekonomi”, [Sabtu, 6 Februari 2010], <http://www.ekonomirakyat.org/edisi_3/artikel_4.htm>, hal. 2.

– masing negara di dunia harus bersiap diri untuk menghadapi tantangan hidup yang lebih besar, khususnya dalam bidang ekonomi.

Hubungan – hubungan tersebut tentunya akan membawa dampak bagi masing – masing negara, khususnya bagi negara berkembang seperti Indonesia dimana Indonesia dapat lebih mempererat hubungan dengan negara lain dalam rangka lebih meningkatkan kemakmuran bangsanya. Namun, bagi negara berkembang tersebut, globalisasi ini juga dapat menjadi suatu ancaman karena globalisasi ini menuntut adanya sebuah infrastruktur, khususnya dalam bidang ekonomi yang memadai dan hal ini sering belum dimiliki oleh negara berkembang sehingga malah dapat memperburuk kondisi ekonomi negara berkembang tersebut.

Namun, akhirnya fenomena ini meluas ke seluruh dunia dan masing – masing negara, mau tidak mau, harus menerima konsekuensi adanya globalisasi tersebut, khususnya dalam bidang ekonomi dan perdagangan, khususnya dalam bidang perbankan. Penerimaan tersebut salah satunya ditunjukkan dengan ikut serta dalam *World Trade Organization* (WTO), yang didirikan berdasarkan *Agreement Establishing World Trade Organization* (Perjanjian WTO). WTO itu sendiri merupakan sebuah organisasi internasional utama dalam mengatur perdagangan internasional yang bertujuan untuk meliberalisasikan perdagangan internasional dan menjadikan perdagangan bebas sebagai landasan perdagangan internasional untuk mencapai pertumbuhan ekonomi, pembangunan, dan kesejahteraan manusia.²¹ Organisasi ini merupakan pendukung yang sangat penting dalam rangka memperkuat kerjasama ekonomi dunia.

Keberadaan WTO ini telah memberikan suatu konsekuensi yang harus dijalani oleh Indonesia sebagai salah satu negara yang ikut menandatangani perjanjian WTO tersebut dan juga telah meratifikasinya melalui Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade*

²¹Zulkarnain Sitompul, “World Trade Organization, International Monetary Fund dan Perubahan Sistem Perbankan”, 1998, [Sabtu, 6 Februari 2010], http://zulsitompul.files.wordpress.com/2007/06/wto-imf-dan-liberalisasi-perbankan_artikel.pdf, hal. 1.

Organization.²² Dengan demikian, seluruh ketentuan dalam WTO harus dilaksanakan oleh Indonesia, dimana hal tersebut dilakukan dengan menyesuaikan ketentuan – ketentuan yang berlaku di Indonesia di bidang perekonomian dengan ketentuan – ketentuan menurut WTO.

Salah satu ketentuan yang harus disesuaikan dengan ketentuan dalam WTO adalah ketentuan mengenai perbankan di Indonesia dimana pada intinya, ketentuan tersebut mengharapkan Indonesia untuk melakukan liberalisasi perbankan dari beberapa segi, salah satunya adalah segi kepemilikan dalam bank. Liberalisasi perbankan itu sendiri merupakan sebuah kondisi dimana sektor perbankan nasional mengalami sebuah proses ke arah pembebasan atau keterbukaan akan hal – hal tertentu, seperti mengenai kepemilikan asing dalam bank.

Hal inilah yang dewasa ini menjadi sorotan dalam masyarakat dimana pada kenyataannya terdapat beberapa dampak, seperti semakin meningkatnya jumlah bank-bank umum yang dimiliki oleh pihak asing tersebut. Selain itu, ada beberapa fakta yang menyatakan bahwa bank-bank umum yang dimiliki asing yang awalnya lebih mengarah kepada sektor konsumen,²³ kini sudah mulai mengarah berorientasi jangka panjang tetapi hal tersebut malah memperkecil peranan BPR sebagai penyalur kredit investasi, khususnya untuk sektor UKM.²⁴ Oleh karena itu, penulis merasa perlu mengangkat tema ini sebagai topik penelitian penulis untuk melihat bagaimana pengaturan – pengaturan yang berhubungan dengan liberalisasi perbankan tersebut, baik secara nasional maupun secara internasional dan melihat adakah perlindungan terhadap kepentingan perbankan nasional, kebijakan pemerintah dan masyarakat jika liberalisasi ini semakin berkembang.

²²*Ibid*, hal. 2.

²³Tim Kerja Pimpinan Dr. Yunus Husein, S.H., LL.M., *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Perubahan Undang-Undang Perbankan (Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 jo. Undang-Undang No. 10 Tahun 1998)*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, 2007), hal. 57.

²⁴ Dian Pitaloka Saraswati, “BPR Sulit Cairkan Kredit Dari Bank Umum”, 14 April 2009, [27 Maret 2010], <<http://www.kontan.co.id/index.php/keuangan/news/11683/BPR-Sulit-Cairkan-Kredit-dari-Bank-Umum>>, hal. 1.

1.2. Permasalahan:

1. Bagaimana pengaturan yang terkait dengan liberalisasi perbankan, khususnya mengenai kepemilikan saham asing dalam bank umum itu di Indonesia?
2. Adakah ketentuan yang melindungi kepentingan perbankan nasional, kebijakan pemerintah dan masyarakat dari adanya liberalisasi perbankan dalam kepemilikan asing dalam bank umum di industri perbankan nasional?

1.3. Tujuan Penelitian

Dalam penelitian ini, ada dua macam tujuan yang ingin dicapai oleh penulis, yaitu:

a. Tujuan Umum

Tujuan umum yang ingin dicapai oleh penulis adalah untuk melihat bagaimana perlindungan terhadap kepentingan perkembangan perbankan nasional dari adanya liberalisasi perbankan dalam hal kepemilikan asing dalam bank umum tersebut supaya dampak yang timbul tidak menghambat perkembangan industri perbankan nasional, termasuk juga di dalamnya pemerintah dan masyarakat.

b. Tujuan Khusus

Berdasarkan tujuan umum tersebut, ada dua tujuan khusus yang ingin dicapai oleh penulis, yaitu sebagai berikut:

- 1) Untuk melihat bagaimana pengaturan yang berhubungan dengan kepemilikan asing dalam bank umum tersebut.
- 2) Untuk melihat adakah perlindungan hukum yang diberikan menyangkut kepentingan perkembangan perbankan berdasarkan dampak yang timbul dalam praktek perbankan nasional ditinjau dari ketentuan – ketentuan yang berlaku di Indonesia.

1.4. Kerangka Konseptual

Di dalam penelitian ini, akan ada beberapa istilah – istilah yang digunakan oleh penulis, yaitu sebagai berikut

1. Perbankan

Menurut UU No. 10 Tahun 1998, Pasal 1 angka 1, Perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.

2. Bank

Menurut UU No. 10 Tahun 1998, Pasal 1 angka 2, Bank didefinisikan sebagai 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.

3. Bank Umum

Menurut UU No. 10 Tahun 1998, Pasal 1 angka 3, yang dimaksud dengan Bank Umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.

4. Bank Indonesia

Menurut UU No. 23 Tahun 1999 jo. UU No. 3 Tahun 2004, Pasal 4, yang dimaksud dengan Bank Indonesia adalah Bank Sentral Republik Indonesia, merupakan lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan Pemerintah dan / atau pihak lain, kecuali untuk hal – hal yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang ini dan merupakan badan hukum berdasarkan undang – undang ini.

5. Badan Hukum

Menurut PP No. 29 Tahun 1999, Pasal 1 angka 3, yang dimaksud dengan Badan Hukum adalah badan hukum Indonesia atau badan hukum yang berkedudukan di luar negeri dan didirikan tidak berdasarkan hukum Indonesia

6. Perseorangan

Menurut PP No. 29 Tahun 1999, Pasal 1 angka 2, Perseorangan adalah orang perseorangan baik Warga Negara Indonesia maupun Warga Negara Asing.

7. Peraturan Bank Indonesia

Menurut UU No. 23 Tahun 1999, Pasal 1 angka 8, Peraturan Bank Indonesia adalah ketentuan hukum yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dan mengikat setiap orang atau badan dan dimuat di dalam Lembaran Negara Republik Indonesia

8. Kantor Cabang

Menurut PBI No. 11/1/PBI/2009, Pasal 1 angka 3, Kantor Cabang adalah kantor bank yang secara langsung bertanggung jawab kepada kantor pusat bank yang bersangkutan dengan alamat tempat usaha yang jelas dimana kantor cabang tersebut melakukan usahanya.

9. Merger

Menurut PP No. 28 Tahun 1999, Merger adalah penggabungan dari dua (2) lebih dengan cara tetap mempertahankan berdirinya salah satu bank dan membubarkan bank – bank lainnya tanpa melikuidasi terlebih dahulu.

10. Konsolidasi

Menurut PP No. 28 Tahun 1999, Pasal 1 angka 3, yang dimaksud dengan Konsolidasi adalah penggabungan dari dua (2) bank atau lebih, dengan cara mendirikan bank baru dan membubarkan bank – bank tersebut tanpa melikuidasi terlebih dahulu.

11. Akuisisi

Menurut PP No. 28 Tahun 1999, Pasal 1 angka 4, Akuisisi adalah pengambilalihan kepemilikan suatu bank yang mengakibatkan beralihnya kepemilikan pengendalian terhadap suatu bank.

12. Pengendalian

Menurut PP No. 28 Tahun 1999, Pengendalian didefinisikan sebagai kemampuan untuk menentukan, baik secara langsung maupun tidak langsung, dengan cara apapun pengelolaan dan / atau kebijaksanaan bank.

13. Saham Bank

Menurut PP No. 28 Tahun 1999, Saham Bank didefinisikan sebagai bukti penyeteroran modal atas nama pemegangnya bagi bank yang berbentuk Perseroan Terbatas atau bentuk lain yang disamakan dengan saham bagi bank yang berbentuk badan hukum lainnya.

14. Pejabat Eksekutif

Menurut PBI No. 11/1/PBI/2009, Pasal 1 angka 10, Pejabat Eksekutif didefinisikan sebagai pejabat yang bertanggung jawab langsung kepada direksi atau mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kebijakan dan / atau operasional bank, antara lain Kepala Divisi, Kepala Kantor Wilayah, Kepala Kantor Cabang, Kepala Kantor Fungsional yang kedudukannya palling kurang setara dengan Kepala Kantor Cabang, Kepala Satuan Kerja Manajemen Resiko, Kepala Satuan Kerja Kepatuhan, Kepala Satuan Kerja Audit Intern dan / atau pejabat lainnya yang setara.

15. Pemegang Saham Pengendali

Menurut PBI No. 11/1/PBI/2009, Pasal 1 angka 11, jo. PBI No. 8/16/PBI/2006, Pasal 1 angka 3, Pemegang Saham Pengendali (PSP) didefinisikan sebagai badan hukum, orang perorangan dan / atau kelompok usaha yang:

- a. Memiliki saham bank sebesar 25% (dua puluh lima persen) atau lebih dari jumlah saham yang dikeluarkan dan mempunyai hak suara, atau

- b. Memiliki saham bank kurang 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah saham yang dikeluarkan dan mempunyai hak suara namun yang bersangkutan dapat dibuktikan telah melakukan pengendalian bank, baik secara langsung maupun tidak langsung.

16. Kelompok Usaha

Menurut PBI No. 11/1/PBI/2009, Pasal 1 angka 12, Kelompok Usaha adalah perorangan dan badan hukum, beberapa orang, atau beberapa badan hukum yang memiliki keterkaitan kepengurusan, kepemilikan dan / atau hubungan keuangan.

17. Kepemilikan Tunggal

Menurut PBI No. 8/16/PBI/2006, Pasal 1 angka 2, yang dimaksud dengan Kepemilikan Tunggal adalah suatu kondisi dimana satu pihak hanya menjadi pemegang saham pengendali pada satu (1) bank.

18. Perusahaan Induk Di Bidang Perbankan

Menurut PBI No. 8/16/PBI/2006, yang dimaksud dengan Perusahaan Induk Di Bidang Perbankan adalah badan hukum yang dibentuk dan / atau dimiliki oleh pemegang saham pengendali untuk mengkonsolidasikan dan mengendalikan secara langsung seluruh aktivitas bank – bank yang merupakan anak perusahaannya.

1.5. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, metode penelitian yang akan digunakan dalam menyusun penelitian adalah penelitian atau studi kepustakaan (penelitian normatif), yaitu penelitian yang dilakukan berdasarkan data sekunder, seperti buku-buku. Alat pengumpulan data yang akan digunakan adalah studi dokumen atau kepustakaan sebagai sumber teori dan data – data yang berkaitan dengan Liberalisasi Perbankan baik secara nasional maupun internasional. Namun berdasarkan kerangka tulisan dari penelitian yang akan dilakukan oleh penulis, penulis juga akan melakukan wawancara kepada beberapa narasumber karena ada banyak data-data yang harus ditanyakan langsung kepada pihak-pihak yang

memahami topik penelitian penulis tersebut. Metode ini digunakan oleh penulis karena sifat dari penelitian ini adalah deskriptif dan analitis.

Dalam hal ini, jenis data yang digunakan oleh penulis merupakan data sekunder, yang merupakan data berupa tulisan – tulisan yang dipublikasikan maupun data resmi yang berada pada instansi – instansi atau lembaga – lembaga yang terkait dengan topik yang dibahas. Dengan demikian, bahan pustaka yang akan digunakan oleh penulis terdiri atas:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan – bahan yang isinya mempunyai kekuatan mengikat kepada masyarakat, seperti:
 - a. peraturan – peraturan nasional
 - b. perjanjian internasional
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan – bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti:
 - a. buku – buku
 - b. artikel – artikel / jurnal – jurnal ilmiah
 - c. laporan – laporan penelitian
 - d. disertasi
 - e. bahan – bahan seminar
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan – bahan yang dapat menunjang penelitian tetapi berasal dari luar ilmu pengetahuan hukum dan memberikan penjelasan atau petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti:
 - a. kamus
 - b. ensiklopedi

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka metode pengolahan dan analisis data yang digunakan adalah metode yang bersifat kualitatif.

1.6. Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini, tema yang diambil oleh penulis akan dibahas dalam lima (5) bab. Pada Bab 1, yaitu mengenai Pendahuluan, penulis akan memaparkan mengenai latar belakang pemilihan topik dan judul penelitian ini, pokok permasalahan yang diteliti, tujuan dari penelitian, definisi dari istilah – istilah yang akan ada di dalam laporan penelitian ini, dan metode penelitian yang dipakai.

Pada Bab 2, yaitu Tinjauan Umum Mengenai Liberalisasi Perbankan Di Indonesia, penulis akan memaparkan mengenai penjelasan umum mengenai hukum perbankan nasional itu sendiri dan memaparkan mengenai liberalisasi perbankan yang terjadi di Indonesia beserta pengaturan yang mendasarinya.

Pada Bab 3, yaitu Pengaturan Nasional mengenai Kepemilikan Asing Dalam Industri Perbankan Nasional Terkait dengan Adanya Liberalisasi Perbankan, penulis akan memaparkan pengaturan – pengaturan yang berkaitan dan mendasari adanya liberalisasi perbankan, salah satunya adalah dalam hal kepemilikan asing dalam bank umum, beserta ketentuan – ketentuan apa saja yang diatur di dalamnya. Selain itu, penulis akan memaparkan mengenai perkembangan dari kepemilikan asing pada bank umum, khususnya sejak krisis moneter.

Pada Bab 4, yaitu Tinjauan mengenai Perlindungan Terhadap Kepentingan Perbankan Nasional Dilihat dari Dampak Adanya Liberalisasi Perbankan Dalam Kepemilikan Asing Dalam Bank Umum, penulis akan memaparkan mengenai implementasi dan dampak dari seluruh pengaturan yang mendasari dan berkaitan dengan liberalisasi perbankan dalam hal kepemilikan asing dalam bank umum terlebih dahulu, baik dampak bagi perbankan domestik, kebijakan pemerintah dan maupun masyarakat. Setelah itu, penulis akan menganalisis mengenai adakah perlindungan bagi kepentingan nasional dari adanya dampak – dampak tersebut dalam ketentuan – ketentuan yang berlaku di Indonesia, khususnya mengenai perbankan.

Pada Bab 5, yaitu Penutup, penulis akan memberikan kesimpulan dari penelitian yang telah dilakukan dan juga beberapa saran untuk hal – hal yang masih menjadi kendala dalam Liberalisasi Perbankan di Indonesia.

BAB 2

TINJAUAN UMUM MENGENAI LIBERALISASI PERBANKAN DI INDONESIA

2.1. Latar Belakang Munculnya Liberalisasi Perbankan

2.1.1. Tinjauan Umum Liberalisasi Perdagangan di Bidang Jasa

Sebelum membahas mengenai apa dan bagaimana latar belakang adanya liberalisasi perbankan di Indonesia, ada baiknya bila penulis menjelaskan terlebih dahulu mengenai apa itu liberalisasi secara umum.

Secara umum, liberalisasi dapat disebut sebagai suatu proses dalam membuka suatu hal atau bidang yang sebelumnya belum terbuka menjadi lebih terbuka, dengan melakukan berbagai cara dan tahapan. Jika dilihat dari sudut pandang ekonomi, menurut Kamus Hukum Ekonomi²⁵ sendiri, liberalisasi tersebut diartikan sebagai proses pengurangan atau penghapusan tarif dan berbagai macam bentuk dan jenis hambatan yang merintang arus perdagangan internasional secara unilateral. Dengan demikian, proses liberalisasi dalam sudut pandang ekonomi bertujuan untuk mengurangi atau menghapus segala macam hambatan dan rintangan yang ada dalam lalu lintas ekonomi (perdagangan) internasional, dari satu negara ke negara lain.

Hal inilah yang saat ini sedang terjadi dalam dunia internasional, khususnya dalam bidang ekonomi perdagangan dimana dengan timbulnya era globalisasi, baik secara langsung maupun tidak langsung, masing – masing negara diharapkan untuk dapat lebih membuka hubungan perdagangan antar masing – masing negara dimana salah satu caranya adalah dengan melakukan liberalisasi tersebut. Pada dasarnya, proses liberalisasi dalam sektor ekonomi terbagi dalam dua hal, yaitu liberalisasi dalam bidang perdagangan barang dan liberalisasi perdagangan dalam bidang jasa, Namun, dalam hal ini, jenis liberalisasi yang akan dibahas oleh

²⁵Taufani Sukmana Evandri, “Peningkatan Efektivitas Fungsi Pengawasan Bank Indonesia Guna Menghadapi Liberalisasi Perbankan”, (Tesis Program Studi Hukum Ekonomi Pascasarjana Universitas Indonesia, 2006), hal. 35.

penulis adalah liberalisasi dalam bidang jasa, dimana yang dimaksud dengan jasa itu sendiri menurut *General Agreement on Trade in Services*²⁶ adalah segala bentuk jasa dalam berbagai sektor kecuali jasa yang merupakan kewenangan dari pemerintah. Jadi, dalam hal ini, yang dimaksud dengan liberalisasi perdagangan dalam bidang jasa adalah keterbukaan pasar dengan menghilangkan batasan pada masuknya produk jasa luar negeri ke dalam pasar domestik²⁷ dan begitu pula sebaliknya. Hal ini berarti bahwa proses keterbukaan tersebut tidak hanya berlaku terhadap satu negara tertentu saja tetapi negara-negara lainnya juga harus melakukan keterbukaan yang sama. Dengan demikian, diharapkan dengan semakin berkurangnya hambatan dalam dunia perdagangan, khususnya perdagangan internasional untuk masuk ke dalam suatu negara, semakin lancar pula arus perdagangan jasa yang masuk ke negara yang bersangkutan. Sehubungan dengan hal tersebut, Menteri Perdagangan, Mari Elka Pangestu, mengatakan bahwa liberalisasi di bidang jasa akan meningkatkan efisiensi bidang tersebut dan mendorong pertumbuhan ekonomi yang kompetitif.²⁸

Pada dasarnya, liberalisasi tersebut tidak berbeda banyak dengan proses deregulasi, yaitu untuk memperkecil peran pemerintah untuk membuat perekonomian menjadi lebih berjalan. Salah satu hal yang termasuk sebagai cara untuk memperkecil peran pemerintah adalah debirokratisasi, dimana birokrasi pemerintah tersebut diperkecil sehingga peran dari ekonomi tersebut dapat berjalan lebih lancar dan baik serta dapat mewujudkan efisiensi. Hal inilah yang diharapkan dari liberalisasi, khususnya liberalisasi perdagangan dalam bidang jasa tersebut.²⁹

²⁶*Ibid.*

²⁷*Ibid.*

²⁸Republika Newsroom, "Mendag: Liberalisasi Sektor Jasa Dorong Pertumbuhan Ekonomi", *Republika*, Edisi 28 Oktober 2008, [Rabu, 17 Maret 2010], <http://www.ssfmp.or.id/berita/10475/Mendag_Liberalisasi_Sektor_Jasa_Dorong_Pertumbuhan_Ekonomi>, hal. 1.

²⁹M. Chatib Basri, "Liberalisasi Perdagangan Harus Kita Manfaatkan Bagi Kepentingan Rakyat Kecil", Edisi 2 April 2003, [Rabu, 17 Maret 2010], <<http://www.perspektifbaru.com/wawancara/377>>, hal. 1.

Dalam penerapannya, liberalisasi dalam bidang jasa ini memiliki beberapa pembagian sektor dari bidang jasa tersebut. Sektor – sektor yang termasuk di dalamnya, antara lain, adalah sebagai berikut:

- a. Liberalisasi Bidang Jasa Keuangan
- b. Liberalisasi Bidang Jasa Perdagangan
- c. Liberalisasi Bidang Jasa HKI
- d. Liberalisasi Bidang Jasa Teknologi
- e. Liberalisasi Bidang Jasa Konstruksi
- f. Liberalisasi Bidang Jasa Kesehatan
- g. Liberalisasi Bidang Jasa Pendidikan
- h. Liberalisasi Bidang Jasa Telekomunikasi
- i. Liberalisasi Bidang Jasa Penerbangan

Namun, dalam penelitian ini, pembahasan akan lebih difokuskan pada liberalisasi bidang jasa dalam salah satu subsektor keuangan, yaitu subsektor perbankan.

2.1.2. Liberalisasi Perbankan Di Indonesia

2.1.2.1. Pengertian Liberalisasi Perbankan

Berdasarkan pengertian mengenai liberalisasi di bidang jasa di atas, maka dapat dikatakan bahwa liberalisasi perbankan ini merupakan bagian dari liberalisasi bidang jasa, khususnya liberalisasi bidang jasa dalam sektor keuangan, dimana liberalisasi perbankan tersebut adalah suatu proses pembukaan akses pasar dalam bidang perbankan domestik yang dilakukan secara bertahap. Dengan demikian, proses liberalisasi perbankan tidak dimaksudkan untuk dilakukan secara langsung dan terbuka sepenuhnya pada suatu saat tertentu, tetapi proses ini diterapkan dengan beberapa tahapan.³⁰

³⁰Hal ini dijelaskan dalam wawancara terhadap salah satu narasumber dari Bank Indonesia pada hari Jumat, 12 Maret 2010 pukul 14.00 WIB di Gedung Tipikal Lantai 9, Bank Indonesia.

Tahapan – tahapan tersebut akan dapat dilakukan bila ada persetujuan dari masing - masing negara tersebut untuk dapat lebih membuka akses pasarnya, khususnya dalam sektor perbankan. Hal ini disesuaikan dengan prinsip - prinsip yang berlaku secara umum dalam WTO dan juga dalam ketentuan - ketentuan *General Agreement on Trade in Services* (GATS) yang akan dibahas lebih lanjut dalam subbab berikutnya.

2.1.2.2. Periode Deregulasi

Pada sub bab ini, penulis akan menjelaskan mengenai perbankan Indonesia dimulai dari periode sebelum lahirnya Pakto 88 yang terjadi pada zaman Orde Baru, dimana dalam periode-periode inilah timbul kondisi-kondisi yang melatarbelakangi lahirnya liberalisasi perbankan di Indonesia.

Sebelumnya, zaman Orde Baru tersebut diawali dengan langkah – langkah pemerintah untuk menyusun dan menata kembali perekonomian Indonesia, yang dilakukan dengan menyusun kebijakan – kebijakan dasar ekonomi, keuangan dan pembangunan dimana tujuan dari penyusunan kebijakan – kebijakan tersebut adalah untuk menstabilisasi dan merehabilitasi kondisi perekonomian Indonesia³¹ yang sempat terpuruk pada zaman Orde Lama. Pada tahap awal tersebut, lahirlah Undang – Undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan dan Undang-Undang No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, dimana Undang – Undang tentang Pokok – Pokok Perbankan tersebut memuat materi penting, yaitu berupa landasan untuk memberikan arahan kepada dunia perbankan Indonesia, yang menyangkut:³²

1. Tata perbankan harus merupakan suatu kesatuan sistem yang menjamin adanya kesatuan pimpinan dalam mengatur seluruh perbankan di Indonesia serta mengawasi pelaksanaan kebijakan moneter pemerintah di bidang perbankan

³¹Muhammad Djumhana, *Op Cit*, hal. 63.

³²*Ibid*, hal. 64.

2. Memobilisasi dan mengembangkan seluruh potensi nasional yang bergerak di bidang perbankan
3. Membimbing dan mengembangkan potensi tersebut bagi kepentingan ekonomi rakyat

Selain itu, pada periode ini, keberadaan bank asing sudah mulai terlihat lagi setelah sebelumnya sempat terjadi banyak kebijakan untuk menasionalisasi bank – bank pada zaman Orde Lama. Hal ini ditegaskan dengan adanya Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1968 tentang Bank Asing.

Pada tahun 1974 pun, dari segi usaha,³³ bank asing yang melaksanakan fungsi-fungsi sebagai bank pembangunan diizinkan beroperasi di luar Jakarta dalam bentuk pembiayaan bersama dengan bank nasional, baik bank milik pemerintah daerah maupun swasta nasional dengan ketentuan bahwa minimum bagian pembiayaan oleh bank pemerintah sebesar 50% dan untuk bank milik daerah atau swasta adalah sebesar 25%. Cabang bank asing dan bank-bank usaha patungan diperkenankan memperluas pemberian kredit tidak hanya pada perusahaan-perusahaan yang berusaha di bidang perdagangan internasional dan industri, tetapi juga pada perusahaan-perusahaan yang menawarkan kesempatan bagi investasi modal asing serta perusahaan patungan antara investor dalam dan luar negeri. Selain itu, bank asing juga sudah dapat memberikan pinjaman kepada bank nasional milik pemerintah daerah atau swasta dengan ketentuan bahwa pinjaman tidak disertai syarat harus disalurkan kepada nasabah tertentu yang ditunjuk oleh bank asing dan jumlahnya tidak melebihi 40% dari dana luar yang dihimpun oleh bank nasional ditambah dengan dana sendiri.

Setelah periode pembangunan, yang secara umum ditandai dengan lahirnya banyak kebijakan moneter yang diarahkan untuk mencapai stabilitas moneter dan meningkatkan ekspor, tahap selanjutnya yang terjadi pada zaman Orde Baru ini adalah periode deregulasi, yang terjadi sekitar tahun 1983 sampai dengan 1991. Pada periode ini,³⁴ banyak sekali lahir berbagai kebijakan baru yang

³³*Ibid*, hal. 66.

merupakan kemajuan besar di dunia perbankan Indonesia sehingga periode ini disebut sebagai periode deregulasi. Dalam membahas mengenai perkembangan perbankan nasional selama periode ini, untuk dapat lebih memudahkan pemahaman, terdapat dua pembagian waktu/periode dalam pembahasan mengenai periode deregulasi ini, yaitu sebagai berikut:

a. Sebelum Pakto 88

Seperti sudah dijelaskan sebelumnya, pada awal tahun 1980-an, pemerintah telah melakukan deregulasi, khususnya dalam dunia perbankan, dimana langkah tersebut dilakukan supaya dapat lebih menunjang perkembangan perbankan Indonesia. Periode deregulasi ini dimulai dengan dikeluarkannya Kebijakan 1 Juni 1983. Dalam kebijakan tersebut, ada beberapa ketentuan yang dicantumkan, antara lain, yaitu:

- 1) Penghapusan pagu kredit, yang merupakan batas tertinggi kredit yang dapat dipinjamkan oleh bank kepada nasabah³⁵
- 2) Pembebasan bagi bank – bank negara untuk menetapkan suku bunga kreditnya

Hal ini dilatarbelakangi oleh kondisi pada periode sebelum kebijakan 1 Juni 1983³⁶ ini, dimana Indonesia menetapkan kebijakan moneter dengan kontrol langsung dengan menetapkan pagu kredit, sistem kredit selektif dan tingkat suku bunga. Namun, pada prakteknya, sistem kontrol langsung ini mengakibatkan alokasi kredit menjadi tidak optimal dan kurangnya mobilisasi masyarakat sehingga menimbulkan kondisi yang disebut dengan *financial repression*.³⁷ Selain itu, sektor perbankan pada masa tersebut sangat diatur

³⁴*Ibid*, hal. 69.

³⁵W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1976).

³⁶Sunarsip, “Analisis atas Deregulasi, Krisis dan Restrukturisasi Perbankan di Indonesia- Pendekatan Teori Polizatto dan William E. Alexander”, [24 Februari 2010], < www.iei.or.id/.../Analisis%20atas%20Deregulasi,%20Krisis,%20dan%20Restrukturisasi%20Perbankan%20di%20Indonesia.pdf >, hal. 5.

³⁷Kondisi ini merupakan kondisi dimana terjadi pengekangan terhadap kondisi keuangan di Indonesia, khususnya dalam sektor perbankan.

secara ketat dan adanya pelarangan terhadap pihak-pihak swasta yang ingin masuk ke dalam sektor perbankan sehingga pada masa tersebut, sektor perbankan sangat didominasi oleh bank-bank pemerintah.³⁸

Dengan begitu, setelah adanya kebijakan 1 Juni 1983 tersebut, sistem kontrol langsung dihapuskan dan diganti dengan sistem kontrol tidak langsung, yang dilakukan melalui cadangan wajib, operasi pasar terbuka, fasilitas diskonto, dan pengarahan bank sentral. Hal ini dilakukan dengan pemikiran bahwa untuk dapat mewujudkan kehidupan perbankan yang sehat, efisien, profesional, tangguh dan mampu menghadapi segala tantangan memang diperlukan kondisi untuk menciptakan suatu persaingan yang sehat³⁹ sehingga kebijakan 1 Juni 1983 ini dianggap sebagai proses awal liberalisasi perbankan di Indonesia.

Pada dasarnya, kebijakan ini bertujuan untuk mengurangi kebergantungan bank-bank pada Bank Indonesia. Selain itu, kebijakan ini juga bertujuan untuk meningkatkan mobilisasi dana masyarakat dengan membebaskan bank dalam menentukan suku bunga, baik dalam pengumpulan dana maupun penyaluran kredit,⁴⁰ memberikan pengembalian yang lebih besar terhadap para depositor dan memberikan biaya yang lebih rendah terhadap para debitur dengan meningkatkan tingkat persaingan dalam pasar keuangan.⁴¹ Dengan adanya kebijakan tersebut, sejak periode deregulasi tersebut volume kredit perbankan setiap tahun meningkat dan tingkat suku bunga menjadi bebas bergerak. Deregulasi yang terjadi selanjutnya adalah adanya kebijakan untuk meniadakan pagu atas *swap* bank sentral, yang lahir pada tahun 1986.⁴²

Setelah kebijakan tahun 1986 tersebut, kebijakan yang paling mendasar terhadap sektor perbankan domestik adalah kebijakan mengenai perubahan

³⁸Miranda S. Goeltom, *Indonesia's Financial Liberalization An Empirical Analysis of 1981 – 1988 Panel Data*, (Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 1995), hal. 4.

³⁹Muhammad Djumhana, *Op Cit*, hal. 69.

⁴⁰*Ibid.*

⁴¹Miranda S. Goeltom, *Op Cit*, hal. 5.

⁴²Muhammad Djumhana, *Op Cit*.

struktur keuangan dan perbankan yang dilakukan melalui Paket Kebijakan tanggal 27 Oktober 1988 (atau biasa disebut dengan Pakto 88). Paket kebijakan tahun 1988 tersebut terdiri atas beberapa hal,⁴³ yaitu sebagai berikut:

- 1) Pengaturan yang memberikan keleluasaan dalam hal pendirian bank dan pembukaan kantor cabang (termasuk di dalamnya pendirian bank asing dan kantor cabang bank asing)
- 2) Pengaturan yang membolehkan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk menyimpan deposito di bank swasta
- 3) Tata cara menjalankan usaha bank yang benar, dimana hal ini menyangkut *capital adequacy ratio (CAR)*⁴⁴ dan *legal lending limit*

Kebijakan tersebut dibuat karena adanya keinginan untuk lebih meningkatkan penerahan dana masyarakat guna pembiayaan pembangunan serta efisiensi dan daya saing perbankan Indonesia.⁴⁵ Melalui Pakto 88 tersebut, terjadi perubahan struktural di dalam kelembagaan perbankan dimana perluasan jaringan semakin luas dan pesat.⁴⁶ Hal ini membawa pengaruh terhadap adanya penerahan dana masyarakat yang lebih meningkat dan adanya ekspansi pemberian kredit yang cepat.⁴⁷

b. Setelah Pakto 88

⁴³*Ibid*, hal. 70.

⁴⁴CAR adalah rasio yang memperlihatkan seberapa jauh seluruh aktiva bank yang mengandung resiko ikut dibiayai dari dana modal sendiri bank, disamping memperoleh dana-dana dan sumber-sumber di luar bank, seperti dana masyarakat. Rasio ini merupakan indikator terhadap kemampuan bank untuk menutupi penurunan aktivitya sebagai akibat dari kerugian-kerugian bank yang disebabkan oleh aktiva-aktiva yang berisiko.

⁴⁵*Ibid*.

⁴⁶Muhammad Djumhana, *Op Cit*.

⁴⁷Walaupun demikian, arah perubahan tersebut masih dinilai tidak tepat. Hal ini dijelaskan dalam Drs. Muhammad Djumhana, S.H. dalam bukunya yang berjudul "Hukum Perbankan Di Indonesia".

Setelah lahirnya Pakto Kebijakan tanggal 27 Oktober 1988 (Pakto 88), deregulasi dalam sektor perbankan masih terus berlanjut. Setelah Pakto 88, lahirlah beberapa kebijakan lainnya, yaitu sebagai berikut:

1. Kebijakan Maret 1989⁴⁸

Kebijakan Maret 1989 tersebut merupakan sebuah kebijakan yang mengatur mengenai masalah-masalah merger, permodalan, batas pinjaman, penyertaan oleh bank dan pemberian kredit investasi, kredit ekspor, pemilikan bank campuran dan ketentuan mengenai Bank Perkreditan Rakyat (BPR).

2. Paket Kebijakan Januari 1990⁴⁹

Setelah Pakto 88, Paket kebijakan Januari 1990 merupakan paket kebijakan besar lainnya, dimana paket kebijakan tersebut berisi mengenai pengurangan secara bertahap kredit likuiditas Bank Indonesia yang selama ini menjadi salah satu sumber utama bagi perbankan Indonesia. Selain itu, paket kebijakan ini juga berisi mengenai pengaturan tentang kewajiban bank-bank untuk menyalurkan kreditnya sebesar 20% kepada para pengusaha kecil (pengusaha yang asetnya di bawah 600 juta rupiah).

3. Paket Kebijakan Februari 1991⁵⁰

Paket kebijakan ini merupakan paket deregulasi kebijakan sebelum terbentuknya Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Paket ini dikeluarkan dengan dilatarbelakangi oleh kondisi perekonomian, khususnya perbankan yang kurang baik. Paket kebijakan ini berisi mengenai pengaturan tentang prinsip kehati-hatian. Pada dasarnya, berdasarkan kebijakan-kebijakan yang diatur, paket kebijakan ini berisi mengenai penyempurnaan pengawasan dan pembinaan bank, yang bertujuan untuk membuat sektor perbankan nasional lebih bisa bersaing di pasar internasional.

⁴⁸*Ibid.*

⁴⁹*Ibid*, hal. 70 – 71.

⁵⁰*Ibid*, hal. 71.

Dari penjelasan tersebut, dapat diketahui bahwa pada intinya, di dalam periode deregulasi ini, terjadi berbagai persiapan terhadap sektor perbankan nasional untuk menyambut liberalisasi perbankan, yaitu dengan melakukan beberapa perubahan kebijakan dan pengaturan yang terkait dengan perbankan nasional.

2.1.2.3. Periode Awal Reformasi

Periode ini dimulai dari tahun 1992 – 1998 dimana di dalam periode ini terdapat suatu semangat perubahan /reformasi di bidang perbankan. Namun, pada masa tersebut, semangat tersebut belum dapat terlaksana dengan baik karena masih terbentur dengan kondisi pemerintahan yang masih dilingkupi dengan korupsi, kolusi dan nepotisme.⁵¹ Periode awal reformasi ini sedikit mirip dengan periode deregulasi dimana dalam periode ini lahirlah beberapa pengaturan dan kebijakan baru yang bertujuan untuk mendukung kesinambungan dan peningkatan pelaksanaan pembangunan dan agar mampu menampung perkembangan tuntutan jasa perbankan.⁵²

Dengan adanya tujuan tersebut, maka pemerintah pada saat itu melakukan beberapa penggantian dan penyempurnaan peraturan perbankan, seperti dengan melahirkan Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan dengan mengeluarkan Kebijakan 29 Mei 1993 yang berisi:⁵³

1. Ketentuan yang bertujuan untuk meningkatkan dan memperluas kredit bagi dunia usaha
2. Penyempurnaan ketentuan perbankan dalam hal kewajiban pemenuhan CAR
3. Penyempurnaan pembatasan pemberian kredit

⁵¹*Ibid*, hal. 72.

⁵²*Ibid*.

⁵³*Ibid*, hal. 73.

Dengan adanya penggantian dan penyempurnaan peraturan perbankan tersebut, diharapkan bahwa perbankan nasional dapat menjadi lebih siap dan mampu berperan dengan lebih baik dalam mendukung proses pembangunan yang semakin dihadapkan pada tantangan perkembangan perekonomian internasional. Walaupun demikian, para pihak perbankan nasional juga harus tetap memiliki sikap tanggap terhadap lingkungan sekitar sehingga dapat berperan lebih baik pula dalam meningkatkan taraf hidup rakyat banyak, pemerataan pembangunan beserta hasilnya, dan dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi serta stabilitas nasional yang lebih nyata.⁵⁴

Dari penjelasan tersebut, maka dapat diketahui bahwa dalam periode ini, terdapat pula beberapa persiapan yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal menghadapi liberalisasi perbankan.

2.1.2.4. Proses Liberalisasi Perbankan Sebelum Krisis Moneter

Sejak terjadinya reformasi perbankan melalui adanya kebijakan Juni 1983, Oktober 1986, dan Pakto 1988, telah terjadi perubahan yang cukup mendasar (fundamental) dalam peta perekonomian nasional, khususnya dalam dunia perbankan. Dengan adanya berbagai macam kebijakan yang dikeluarkan, kondisi perekonomian saat itu menjadi lebih baik dimana sudah terciptanya efisiensi dalam hal makro dan mikro perbankan serta sudah dapat mendorong banyaknya masyarakat untuk menyimpan uangnya di bank.⁵⁵

Pada masa tersebut, dengan terjadinya reformasi perbankan melalui adanya kebijakan-kebijakan baru, seperti Pakto 88 yang, antara lain, berupa kebijakan yang terkait dengan relaksasi ketentuan permodalan untuk pendirian bank baru, kondisi ini semakin menambah peluang bagi para pihak, khususnya pihak swasta asing, untuk memasuki industri perbankan nasional sehingga menimbulkan munculnya sejumlah bank umum (berdasarkan total jumlah bank baik bank nasional maupun bank asing), baik yang berskala kecil maupun yang

⁵⁴*Ibid.*

⁵⁵Sunarsip, *Loc Cit*, hal. 5 – 6.

berskala besar.⁵⁶ Hal itu ditegaskan dengan adanya jumlah bank di Indonesia yang meningkat pesat sebanyak dua (2) kali lipat dengan menjadi 240 bank pada tahun 1994 – 1995, dimana sebelum Pakto 88 tersebut dilahirkan, jumlah bank di Indonesia hanya mencapai 111 bank. Sementara itu, jumlah Bank Perkreditan Rakyat (BPR) meningkat secara tajam dari sejumlah 8.041 pada tahun 1988 menjadi 9.310 pada tahun 1996.⁵⁷

Di sisi lain,⁵⁸ peningkatan jumlah bank secara tajam tersebut telah mendorong pertumbuhan kredit hingga mencapai rata-rata 20% per tahun dan memberikan kontribusi yang cukup besar pada pertumbuhan ekonomi Indonesia, dimana pada saat tersebut tingkat pertumbuhan ekonomi Indonesia mencapai 6%. Kondisi yang baik tersebut didukung pula dengan kestabilan nilai tukar rupiah pada saat itu dan turut pula meningkatnya jumlah pinjaman luar negeri sebagai salah satu sumber pendanaan bagi permintaan kredit yang terus meningkat. Dari fakta-fakta tersebut, dapat dikatakan bahwa dengan dikeluarkannya berbagai kebijakan, khususnya kebijakan Juni 1983 dan Pakto 88 yang dianggap sebagai awal dari proses liberalisasi perbankan, periode deregulasi tersebut telah membawa suatu dampak yang positif bagi industri perbankan nasional secara khusus dan bagi perekonomian nasional secara umum.

Kondisi peningkatan jumlah bank dalam industri perbankan nasional ini, khususnya dengan peningkatan masuknya pihak asing ke dalam industri perbankan nasional dapat terjadi karena didukung dengan beberapa cara, yaitu:

- 1) Pendirian kantor perwakilan⁵⁹ bank asing. Pendirian kantor perwakilan bank asing atau bank yang berkedudukan di luar negeri tersebut harus dan hanya dapat dilakukan dengan izin Menteri Keuangan Republik Indonesia

⁵⁶Tim Kerja Pimpinan Dr. Yunus Husein, S.H., LL.M., *Op Cit*, hal. 7.

⁵⁷*Ibid.*

⁵⁸*Ibid*, hal. 8.

⁵⁹Kantor perwakilan adalah kantor dari bank yang berkedudukan di luar negeri dan bertindak semata-mata sebagai penghubung antara bank yang bersangkutan di luar negeri dengan nasabahnya. (Penjelasan ini didasarkan pada Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1999 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pembukaan Kantor Cabang, Kantor Cabang Pembantu dan Kantor Perwakilan Dari Bank yang Berkedudukan di Luar Negeri yang merupakan pengganti dari Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1968 tentang Bank Asing).

setelah mendengar pertimbangan Bank Indonesia. Walaupun di dalam Pasal 1 tidak ada definisi mengenai kantor perwakilan, pengaturan mengenai pendirian kantor perwakilan, khususnya dari bank yang berkedudukan di luar negeri tersebut, terdapat di dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Mengenai pendirian kantor perwakilan terhadap bank asing, hal tersebut baru dicetuskan setelah lahirnya Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebab di dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan dan peraturan perundang-undangan lainnya yang lahir sebelum Undang-Undang No. 7 Tahun 1992, tidak terdapat pengaturan bahwa terhadap bank asing diperbolehkan untuk mendirikan kantor perwakilan. Menurut Undang-Undang No. 14 Tahun 1967, kantor perwakilan tersebut hanya didirikan terhadap bank-bank nasional, baik bank umum, bank pembangunan, maupun bank tabungan yang keseluruhannya dimiliki oleh negara (pemerintah pusat), pemerintah daerah, pihak swasta, dan koperasi.⁶⁰

- 2) Pembelian saham lewat pasar modal. Dalam pembelian saham lewat pasar modal tersebut, ada keterbatasan terhadap pihak asing dimana mereka hanya dapat membeli saham sampai dengan 49% saja. Hal tersebut diatur di dalam Pasal 14 Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum jo. Pasal 14 Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 1996 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum, dimana kedua ketentuan tersebut menyatakan bahwa warga negara asing/badan hukum asing dapat membeli saham bank umum di Indonesia melalui bursa efek paling banyak sebesar 49% dari saham yang dicatatkan pada bursa efek di Indonesia.
- 3) Pendirian kantor cabang bank asing. Pendirian kantor cabang bank asing tersebut dilakukan marak dilakukan pada era tahun 1960 an, dimana pada saat itu, kondisi industri perbankan nasional memperbolehkan pihak

⁶⁰Hal tersebut dijelaskan mulai dari Pasal 5 hingga Pasal 18 Undang-Undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan.

swasta baik asing maupun nasional untuk membuka bank dan cabangnya di Indonesia. Izin pendirian bank swasta, khususnya swasta asing, tersebut yang sudah diberikan sejak lama sempat dicabut pada tahun 1959 karena terdapat keinginan untuk dapat lebih menjangkau masyarakat luas dan perizinan tersebut baru dibuka kembali pada tahun 1966. Namun, izin tersebut sempat kembali dibekukan untuk sementara waktu pada tahun 1967 sampai tahun 1968 yang disebabkan oleh adanya krisis perbankan yang disebabkan oleh banyaknya kredit macet karena kondisi ekonomi yang memburuk dengan tingkat inflasi yang tinggi. Pada tahun 1969, izin tersebut kembali diberikan dengan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi, seperti daerah tempat pendirian bank masih membutuhkan bank, harus berbadan hukum dengan bentuk PT dan seluruh pemegang saham dan pimpinannya adalah WNI.⁶¹ Pada tahun 1969 tersebut, tepatnya pada bulan Mei 1969, izin pendirian bank asing dibuka kembali dan pada saat itu, pemerintah telah memberikan izin kepada 10 cabang bank asing dan 1 bank campuran, yang pada saat itu hanya boleh beroperasi di Jakarta saja.⁶²

- 4) Pendirian bank baru yang merupakan bank campuran yang didirikan oleh bank domestik⁶³ dengan bank asing. Pendirian tersebut dilakukan dengan pembagian proporsi saham dimana pihak bank asing memiliki 85% kepemilikan saham dan pihak bank domestik memiliki 15% kepemilikan saham tetapi dengan persyaratan bahwa seiring berjalannya waktu akan ada peningkatan peran bank domestik, seperti dengan meningkatkan proporsi kepemilikan saham. Hal tersebut juga ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1994 tentang Pemilikan Saham dalam

⁶¹“Sejarah Bank Indonesia: Perbankan Periode 1966 – 1983”, *Unit Khusus Museum Bank Indonesia*, [Rabu, 24 Maret 2010], <<http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/D1FC7FE4-7400-4A35-B021-A4596387C20A/826/SejarahPerbankanPeriode19661983.pdf>>, hal. 4 – 5.

⁶²*Ibid*, hal. 6.

⁶³Bank domestik tersebut harus berbentuk bank umum Indonesia menurut ketentuan dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 7 Tahun 1972 tentang Perbankan.

Perusahaan yang Didirikan dalam rangka Penanaman Modal Asing⁶⁴ dan Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum. Di dalam Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum tersebut, ketentuan mengenai besarnya modal yang harus diberikan oleh masing-masing pihak, khususnya pihak bank asing, tersebut terdapat di dalam Pasal 2 ayat (3) dimana bank asing harus melakukan penyertaan kepemilikan saham dari bank campuran tersebut sebesar 85% dari modal disetor. Sementara itu, ketentuan mengenai rencana peningkatan peran bank domestik terdapat di dalam ketentuan Pasal 3 ayat (3), yang menyatakan bahwa bank campuran tersebut harus memiliki perjanjian antar pemegang saham untuk meningkatkan kepemilikan bank domestik pada selanjutnya.⁶⁵

Empat cara tersebut juga tidak dapat dilepaskan dari ketentuan yang mengatur mengenai bank asing, yaitu Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1968 tentang Bank Asing. Peraturan tersebut dilahirkan pada zaman Orde Baru dimana pada saat itu pemerintah sedang melakukan tahap stabilisasi dan rehabilitasi kondisi perbankan Indonesia dengan mengadakan beberapa ketentuan dalam bidang perbankan yang baru, seperti melahirkan Undang-Undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan dan Undang-Undang No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral yang menggantikan Undang-Undang No. 11 Tahun 1953 tentang Pokok-Pokok Bank Indonesia. Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1968 ini berlandaskan pada ketentuan dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan tersebut.

⁶⁴Walaupun tidak secara khusus mengatur mengenai pemilikan saham dalam bank asing, tetapi dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1994 tersebut ditetapkan bahwa dalam perjalanannya, memang harus dilakukan peningkatan jumlah kepemilikan saham pihak Indonesia yang dilakukan melalui kesepakatan, yang berkaitan dengan jangka waktu dan perimbangan saham yang disetujui oleh kedua belah pihak berdasarkan prinsip kerjasama yang saling menguntungkan dan kelangsungan kegiatan usaha.

⁶⁵Berdasarkan penjelasan dari Pasal 3 ayat (3), Peningkatan kepemilikan bank domestik tersebut dapat ditempuh dengan langkah-langkah, antara lain, meningkatkan penyertaan modal pihak Indonesia, melakukan penjualan saham dari pihak asing kepada pihak Indonesia, dan melakukan penjualan saham di bursa efek di Indonesia.

Di dalam Peraturan Pemerintah ini, terdapat 12 Pasal yang mengatur mengenai keberadaan bank asing di dalam industri perbankan Indonesia, dimana bank asing itu sendiri adalah bank-bank asing yang menjalankan usahanya sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 dan 20 Undang-Undang No.14 Tahun 1967 dan bank asing tersebut baru dapat didirikan dan menjalankan usahanya bila telah mendapat izin usaha dari Menteri Keuangan dengan mendengar pertimbangan dari Bank Sentral.⁶⁶

Terkait dengan pendirian bank asing,⁶⁷ menurut Peraturan Pemerintah tersebut, bank asing yang berusaha dalam bidang Bank Umum dapat didirikan dalam bentuk cabang dari bank yang sudah ada di luar negeri, dan juga dalam bentuk bank campuran yang didirikan oleh bank asing dan bank domestik di Indonesia yang berbadan hukum Indonesia dan berbentuk Perseroan Terbatas. Sementara itu, terhadap bank asing yang berusaha dalam bidang Bank Pembangunan dapat didirikan dalam bentuk bank campuran antara bank asing dan bank domestik di Indonesia, yang berbadan hukum Indonesia dan berbentuk Perseroan Terbatas.

Dari penjelasan mengenai beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1968 tentang Bank Asing dan Undang-Undang No. 14 tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan tersebut, dapat diketahui bahwa posisi bank asing pada saat itu masih dibatasi dengan beberapa pembatasan seperti pembatasan dalam hal pendirian bank asing tersebut. Hal ini dikarenakan oleh adanya keinginan untuk melindungi kepentingan usaha perbankan dalam negeri. Pembatasan lainnya juga terlihat dari adanya jumlah saham yang dapat dibeli oleh bank asing melalui pasar modal pada saat itu, yaitu maksimal hanya sebesar 49%. Walaupun demikian, pada kenyataannya, jumlah bank termasuk bank asing pada waktu tersebut telah meningkat pesat bila dibandingkan dengan zaman sebelum Orde Baru.

⁶⁶Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Bank Asing*, Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1968, LN No. 7, TLN No. 2846, Pasal 1 dan 2.

⁶⁷*Ibid*, Pasal. 3.

2.2. Pengaturan yang Mempengaruhi Terjadinya Liberalisasi Perbankan Di Indonesia Secara Umum

2.2.1. Tinjauan Umum tentang WTO

2.2.1.1. Latar Belakang Pendirian WTO

Seperti yang sudah dijelaskan secara singkat di dalam latar belakang, *World Trade Organization* atau yang biasa disebut sebagai WTO merupakan satu-satunya badan internasional yang secara khusus mengatur masalah perdagangan antarnegara.⁶⁸ WTO tersebut memang merupakan badan internasional yang dibentuk sebagai satu upaya untuk mendorong terciptanya liberalisasi perdagangan dan menghasilkan aturan-aturan perdagangan multilateral yang transparan, adil dan *predictable* (dapat diperkirakan).⁶⁹ Aturan-aturan perdagangan multilateral tersebut terdapat di dalam persetujuan-persetujuan yang dilahirkan melalui perundingan yang telah ditandatangani negara-negara anggotanya,⁷⁰ dimana persetujuan-persetujuan tersebut merupakan perjanjian antarnegara anggota yang mengikat pemerintah untuk mematuhi.

Lahirnya WTO ini dilatarbelakangi oleh lahirnya *International Trade Organization* (ITO) dimana ITO tersebut dilahirkan pada masa setelah Perang Dunia II. Pada saat itu, masyarakat internasional menyadari mengenai arti penting dari pendirian suatu forum multilateral yang akan bertujuan untuk mengatur perdagangan dan ketenagakerjaan internasional.⁷¹ Hal ini didorong oleh keinginan untuk bangkit dari kehancuran akibat Perang Dunia II dan keinginan untuk mengakhiri pengaruh sistem proteksionisme yang berkembang sejak awal tahun 1930.⁷² ITO tersebut disusun berdasarkan *General Agreement on Tariff and Trade*

⁶⁸Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Sekilas WTO (World Trade Organization)*, Edisi Keempat, (Jakarta: Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi dan Hak Kekayaan Intelektual, Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, 2006), hal. 1.

⁶⁹*Ibid*, hal. i.

⁷⁰*Ibid*, hal. 1.

⁷¹Taufani Sukmana Evandri, *Op Cit*, hal. 36.

⁷²Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*, hal. 2.

(GATT). Keberadaan GATT tersebut merupakan bukti bahwa sistem perdagangan multilateral sudah berdiri sejak lama.

Pada bulan Maret 1948, Piagam ITO akhirnya disetujui dalam *United Nations Conference on Trade and Development* di Havana. Walaupun begitu, proses ratifikasi oleh lembaga-lembaga legislatif negara-negara anggota tidak berjalan lancar, seperti Amerika Serikat. Dengan begitu, Piagam ITO (Piagam Havana) tersebut tidak dapat dilaksanakan secara efektif.⁷³

Sejak itu, GATT diberlakukan sebagai instrumen multilateral yang mengatur perdagangan internasional dan perjalanan sejarah menunjukkan bahwa GATT kemudian juga menjadi organisasi internasional. Dengan demikian, GATT memiliki dua fungsi,⁷⁴ yaitu sebagai berikut:

- 1) Sebagai persetujuan internasional, yang merupakan dokumen yang memuat ketentuan untuk mengatur perdagangan internasional
- 2) Sebagai organisasi internasional, yang diciptakan lebih lanjut untuk mendukung persetujuan tersebut, dimana teks dari GATT dapat disetarakan dengan undang-undang dan organisasi GATT sebagai parlemen dan pengadilan yang digabungkan ke dalam satu lembaga.

Setelah melalui proses perundingan yang panjang dan penuh kontroversi, pada tahun 1994 terjadi kesepakatan untuk mengesahkan organisasi baru, yaitu WTO.⁷⁵ WTO tersebut resmi berdiri pada tanggal 1 Januari 1995 dan sekarang ini, WTO telah memiliki 149 anggota dan 32 negara pengamat yang sudah mendaftar menjadi anggota.⁷⁶ Di Indonesia sendiri, persetujuan pembentukan WTO tersebut telah diratifikasi melalui Undang-Undang No. 7 Tahun 1994.

⁷³*Ibid.*

⁷⁴Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*, hal. 3.

⁷⁵Dwi Astuti, "Sekilas WTO", *Bina Desa*, [Rabu, 17 Maret 2010], <<http://www.binadesa.or.id>>, hal. 1.

⁷⁶Biro Kerjasama Luar Negeri Departemen Pertanian, "World Trade Organization/Organisasi Perdagangan Dunia", [Kamis, 25 Maret 2010], <<http://www.deptan.go.id/kln/berita/wto/ttg-wto.htm>>, hal. 1.

WTO ini sendiri memiliki perbedaan dengan GATT, dimana GATT hanya ditujukan untuk hal-hal yang terkait dengan perdagangan barang, sedangkan WTO tidak hanya mencakup perdagangan barang, tetapi juga mencakup perdagangan jasa dan kekayaan intelektual. Untuk dapat lebih mengefektifkan peranan GATT dan WTO, fungsi GATT dikurangi sehingga GATT tidak lagi menjadi sebuah organisasi/badan internasional dimana hal tersebut digantikan oleh WTO. Dengan demikian, GATT tetap menjadi sebuah persetujuan internasional dan juga telah diperbaharui tetapi tidak lagi menjadi bagian utama dari aturan perdagangan internasional melainkan dimasukkan ke dalam WTO.⁷⁷

2.2.1.2. Tujuan Pendirian WTO

Sebagai sebuah organisasi perdagangan internasional, WTO memiliki beberapa tujuan,⁷⁸ yaitu sebagai berikut:

1. WTO bertujuan untuk mendorong arus perdagangan antarnegara. Hal ini dilakukan dengan mengurangi dan menghapus berbagai hambatan yang dapat mengganggu kelancaran arus perdagangan barang dan jasa.
2. WTO bertujuan untuk memfasilitasi perundingan dengan menyediakan forum negosiasi yang lebih permanen. Hal ini didasarkan pada pengalaman di masa lalu dalam melakukan perundingan perdagangan internasional dimana prosesnya sangat kompleks dan memakan waktu lama.
3. WTO bertujuan untuk menjadi tempat penyelesaian sengketa karena hubungan dagang sering menimbulkan konflik-konflik kepentingan, perbedaan interpretasi dan pelanggaran sehingga diperlukan prosedur legal untuk menyelesaikan sengketa yang netral dan disepakati bersama.
4. WTO juga bertujuan untuk membantu mengawasi pelaksanaan aturan-aturan di masing-masing anggota.

⁷⁷Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*, hal. 3.

⁷⁸*Ibid*, hal. 1.

Selain itu, WTO bertujuan pula untuk meningkatkan standar hidup dan pendapatan, menciptakan lapangan pekerjaan yang luas, memperluas produksi dan perdagangan serta memanfaatkan secara optimal sumber kekayaan dunia.⁷⁹ Tujuan-tujuan tersebut diperluas demi melaksanakan kegiatan-kegiatan seperti:⁸⁰

- 1) WTO memperkenalkan pemikiran pembangunan berkelanjutan dalam pemanfaatan sumber kekayaan dunia dan kebutuhan untuk melindungi serta melestarikan lingkungan yang sesuai dengan tingkat-tingkat pembangunan ekonomi yang berbeda-beda.
- 2) WTO mengakui adanya upaya-upaya positif yang dimaksudkan untuk mendapatkan kepastian bahwa negara-negara berkembang, khususnya negara-negara yang tidak beruntung, mendapatkan bagian perkembangan yang lebih baik dalam perdagangan internasional.

Dari tujuan-tujuan tersebut, dapat diketahui bahwa secara umum,⁸¹ WTO berfungsi untuk memberikan kerangka kelembagaan bagi hubungan perdagangan antara negara anggota dalam implementasi perjanjian dan berbagai instrument hukum termasuk yang terdapat di dalam Annex Persetujuan WTO. Secara khusus, WTO memiliki beberapa fungsi,⁸² yaitu sebagai berikut:

- 1) Implementasi dari Persetujuan WTO, dimana fungsinya adalah memfasilitasi implementasi, administrasi dan pelaksanaan dari Persetujuan WTO serta perjanjian-perjanjian multilateral dan plurilateral tambahannya.
- 2) Forum untuk perundingan perdagangan, yaitu untuk memberikan suatu forum tetap untuk melakukan perundingan di antara anggota menyangkut masalah yang tercakup dalam Persetujuan WTO dan juga masalah yang belum tercakup dalam Persetujuan WTO.

⁷⁹Taufani Sukmana Evandri, *Op Cit*, hal. 37.

⁸⁰*Ibid*, hal. 38.

⁸¹Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*, hal. 1.

⁸²*Ibid*, hal. 1 – 2.

- 3) Penyelesaian sengketa, yaitu sebagai administrasi sistem penyelesaian sengketa WTO.
- 4) Mengawasi kebijakan perdagangan, yaitu sebagai administrasi dari Mekanisme Tinjauan atas kebijakan Perdagangan.
- 5) Kerjasama dengan organisasi lainnya, yaitu melakukan kerjasama dengan organisasi-organisasi internasional lainnya dan organisasi-organisasi non pemerintah.

2.2.1.3. Prinsip-Prinsip Umum WTO

Prinsip-prinsip dasar yang dianut oleh WTO adalah sebagai berikut:

1) Most Favoured Nation (MFN) atau Nondiskriminasi

Prinsip MFN ini merupakan prinsip utama dalam GATT yang mengatur perdagangan barang dan hal tersebut diatur dalam Pasal 2 GATT. Prinsip ini adalah prinsip dimana perdagangan internasional di antara anggota GATT harus dilakukan secara nondiskriminatif.⁸³ Dengan demikian, menurut prinsip ini, negara-negara anggota tidak dapat mendiskriminasi mitra-mitra dagangnya. Hal ini berarti bahwa konsesi yang diberikan kepada suatu negara mitra dagang harus berlaku pula bagi semua negara lainnya.⁸⁴

Namun, ada beberapa pengecualian⁸⁵ terhadap prinsip ini, seperti negara-negara anggota dapat membentuk persetujuan perdagangan bebas dimana tidak berlaku untuk barang-barang dari luar kelompok tersebut. Selain itu, sebuah negara dapat mengenakan hambatan terhadap produk dari negara tertentu yang dianggap tidak adil dalam melakukan perdagangan. Dengan demikian, suatu negara diperbolehkan melakukan diskriminasi dalam batas-batas tertentu dan pengecualian tersebut diizinkan untuk kondisi-kondisi tertentu saja.

⁸³Taufani Sukmana Evandri, *Op Cit*, hal. 38.

⁸⁴*Ibid.*

⁸⁵*Ibid.*

2) National Treatment (Perlakuan Nasional)

Prinsip ini adalah prinsip yang mewajibkan negara anggota untuk memberikan perlakuan yang sama atas barang-barang impor dan lokal.⁸⁶ Hal tersebut harus dilakukan paling tidak setelah barang impor tersebut masuk ke pasaran dalam negeri suatu negara anggota dan setelah melalui daerah pabean serta membayar bea masuk (bila ada).⁸⁷ Prinsip ini diatur dalam Pasal 3 GATT. Akan tetapi, pengenaan bea masuk bukan merupakan pelanggaran terhadap perlakuan nasional, walaupun bila bea/pajak tersebut tidak dikenakan terhadap produk-produk lokal.⁸⁸

3) Transparansi

Prinsip ini menyatakan bahwa setiap negara anggota wajib untuk bersikap terbuka/transparan terhadap berbagai kebijakan perdagangannya sehingga memudahkan para pelaku usaha untuk melakukan kegiatan perdagangan.⁸⁹ Sebagai bentuk dukungan terhadap prinsip tersebut, negara anggota diharapkan untuk menotifikasi segala kebijakannya yang terkait dengan perdagangan barang, jasa dan kekayaan intelektual.⁹⁰

4) Persaingan yang Adil

Prinsip ini menyatakan bahwa setiap negara anggota harus memberikan perlakuan yang adil terhadap negara-negara anggota WTO lainnya. Hal ini bertujuan untuk memberlakukan suatu kompetisi yang adil dan sehat.⁹¹

2.2.2. Tinjauan Umum mengenai *General Agreement on Trade in Services (GATS)*

⁸⁶Biro Kerjasama Luar Negeri Departemen Pertanian, *Loc Cit*, hal. 4.

⁸⁷Taufani Sukmana Evandri, *Op Cit*, hal. 39.

⁸⁸Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*.

⁸⁹Biro Kerjasama Luar Negeri Departemen Pertanian, *Loc Cit*.

⁹⁰Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*.

⁹¹Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*.

General Agreement on Trade in Services atau biasa disebut dengan GATS merupakan sebuah perjanjian yang dapat dikatakan masih baru. GATS ini merupakan sebuah perjanjian yang merupakan hasil perundingan yang disebut *Uruguay Round* (Putaran Uruguay) yang dilaksanakan dari tahun 1986 sampai dengan tahun 1994⁹² dan juga merupakan sebuah perjanjian perdagangan multilateral yang pertama di bidang jasa.⁹³

Perundingan tersebut dimulai dengan adanya inisiatif dari Amerika Serikat pada saat *Tokyo Round* (Putaran Tokyo) dimana Amerika Serikat berusaha untuk meyakinkan para peserta perundingan untuk mendukung gagasannya memasukkan perdagangan jasa menjadi salah satu ketentuan dalam GATT. Usaha tersebut baru berhasil pada saat Deklarasi *Punta Del Este* tahun 1986.⁹⁴ Deklarasi ini merupakan suatu hasil kompromi antara negara-negara maju dengan negara-negara berkembang mengenai perdagangan jasa. Kompromi tersebut dilakukan sebagai reaksi dari negara berkembang yang awalnya menentang dimasukkannya pengaturan mengenai jasa dalam kerangka GATT.⁹⁵ Pada akhirnya, kompromi tersebut berhasil dengan kondisi bahwa pengaturan mengenai perdagangan jasa diletakkan dalam kerangka tersendiri, di luar kerangka dari GATT. Hal ini dilakukan untuk menghilangkan kemungkinan terjadinya persilangan dan pertentangan antara masalah-masalah perdagangan barang dan jasa. Selain itu, negara berkembang juga berhasil memasukkan perkembangan ekonomi dan pertumbuhan sebagai tujuan dari setiap persetujuan yang dicapai.⁹⁶ Dengan

⁹²Naufi Ahmad Naufal, "Liberalisasi Jasa Konstruksi di Indonesia dan Kesesuaian dengan Komitmen Dalam General Agreement on Trade in Services (GATS-WTO) di Bidang Jasa Konstruksi", (Tesis Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2008), hal. 13.

⁹³Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*, hal. 30.

⁹⁴Naufi Ahmad Naufal, *Op Cit*.

⁹⁵Mohctar Kusumaatmadja, *Perjanjian WTO Mengenai Perdagangan Internasional Jasa Dilihat dari Perspektif Negara Berkembang*, Seminar Aspek Hukum Perdagangan Jasa Menurut WTO dan Komitmen Indonesia di Bidang Finansial, Institut Bankir Indonesia, 1997.

⁹⁶Naufi Ahmad Naufal, *Op Cit*, hal. 14.

demikian, inti dari keputusan yang diambil dalam Deklarasi Punta Del Este⁹⁷ tersebut yang terkait dengan pengaturan perdagangan jasa adalah sebagai berikut:

- 1) Para menteri bersepakat untuk meluncurkan perundingan perdagangan jasa sebagai bagian dari perundingan perdagangan multilateral
- 2) Perundingan tersebut bertujuan membentuk kerangka hukum multilateral yang memuat prinsip dan ketentuan mengenai perdagangan jasa sehingga tercipta perdagangan yang transparan dan liberalisasi progresif sebagai upaya peningkatan ekonomi semua mitra dagang dan kemajuan usaha negara-negara berkembang
- 3) Kerangka hukum tersebut harus menghormati hukum nasional dan ketentuan-ketentuan yang berlaku mengenai jasa serta bekerja sama dengan organisasi internasional yang relevan
- 4) Untuk melaksanakan perundingan ini, harus dibentuk kelompok perundingan jasa yang berkewajiban untuk melaporkan hasilnya kepada Komite Perundingan Perdagangan.

Dari perundingan tersebut, akhirnya perdagangan jasa menjadi salah satu bagian dari perundingan mengenai perdagangan multilateral dan kemudian pada tahun 1994 pada bulan April, lahirlah sebuah kerangka hukum yang disebut dengan GATS. GATS itu sendiri mulai berlaku sejak tanggal 1 Januari 1995 dan menjadi hal yang sangat penting dalam pembentukan sistem perdagangan multilateral. Sebab, berdasarkan ketentuan GATS, setiap negara anggota diwajibkan untuk membuka sektor-sektor jasa untuk diliberalisasi dengan menyusun jadwal, bagaimana, dan seberapa dalam serta luas sektor tersebut akan dibuka untuk pihak asing.⁹⁸

Di dalam membahas mengenai GATS, terdapat beberapa dokumen penting yang harus diperhatikan yaitu *framework agreement*, *sectoral annex*, *initial commitments* dan *ministerial decision and understanding*. *Framework agreement*

⁹⁷*Ibid*, hal. 13 – 14.

⁹⁸*Ibid*, hal. 14.

adalah perjanjian GATS itu sendiri yang mengandung satu perangkat konsep umum, asas, dan ketentuan yang menimbulkan kewajiban yang berkenaan dengan segala tindakan yang berkaitan dengan perdagangan jasa.⁹⁹ Jadi, semua kewajiban dasar tersebut berlaku untuk semua negara anggota.

Framework agreement tersebut terdiri dari 39 Pasal dan terbagi atas 6 bagian.¹⁰⁰ *Sectoral annex*¹⁰¹ merupakan ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan sektor-sektor tertentu dan khusus, seperti *annex* mengenai pengecualian terhadap berlakunya prinsip *Most Favoured Nation* (MFN), *annex* mengenai *movement of natural person*, *annex on financial services*, *second annex on financial services*, dan *annex on telecommunication*. Sementara itu, *initial commitment*¹⁰² merupakan dokumen yang mengatur mengenai ketentuan-ketentuan tentang akses pasar tetapi bukan merupakan kewajiban umum. Jadi, komitmen ini merupakan sebuah komitmen yang disebut dengan *Schedule of Commitments* (SoC), yang memuat komitmen negara-negara anggota WTO terhadap anggota lainnya dalam melaksanakan kewajiban-kewajiban berdasarkan GATS dengan tujuan untuk memperlancar proses liberalisasi perdagangan jasa. Selain itu, ada pula dokumen lain terkait dengan GATS, yaitu daftar yang menunjukkan dimana negara-negara anggota tidak menggunakan prinsip MFN untuk sementara waktu.¹⁰³

Terkait dengan perihal kewajiban, berdasarkan macam-macam dokumen yang harus diperhatikan dalam kaitannya dengan GATS, terdapat beberapa kewajiban terhadap semua negara anggota GATS-WTO,¹⁰⁴ dimana kewajiban-kewajiban tersebut dibagi menjadi dua, yaitu:

⁹⁹*Ibid*, hal. 15.

¹⁰⁰*Ibid*, hal. 17.

¹⁰¹*Ibid*, hal. 18 – 19.

¹⁰²*Ibid*, hal. 18.

¹⁰³Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*, hal. 30.

¹⁰⁴Naufi Ahmad Naufal, *Op Cit*, hal. 16 – 17.

- 1) Kewajiban umum dan disiplin (*general obligation and disciplines*) merupakan kewajiban yang diterapkan terhadap semua sektor jasa oleh semua negara anggota sesuai dengan sectoral annex yang ada. Kewajiban ini termasuk mencakup perlakuan prinsip MFN, ketentuan transparansi, ketersediaan prosedur hukum, dan sebagainya.
- 2) Kewajiban khusus, yang berkaitan dengan komitmen khusus (*obligation related to specific commitment*) masing-masing negara. Jadi, kewajiban tersebut mengikat masing-masing negara sesuai dengan isi dari komitmen yang diberikan oleh negara yang bersangkutan.

Di dalam GATS itu sendiri, juga terdapat beberapa ruang lingkup perjanjian, dimana hal tersebut diatur dalam Pasal 1 GATS. Di dalam Pasal 1 ayat (1) tersebut, dinyatakan bahwa GATS berlaku untuk seluruh kebijakan negara anggota yang mempengaruhi perdagangan jasa. Hal ini berarti bahwa tidak ada perbedaan yang diambil di tingkat pemerintah pusat maupun daerah, atau oleh badan non-pemerintah. Di dalam Pasal 1 ayat (2) GATS, ruang lingkup perdagangan jasa yang diatur oleh GATS memiliki beberapa pola perdagangan jasa (*modes of supply*), yaitu sebagai berikut:

1. Perdagangan jasa yang dilakukan dari satu negara ke negara lain, dimana perusahaan jasa berada di satu negara dan konsumennya berada di negara lainnya.¹⁰⁵ Hal ini dapat dilakukan seperti melalui hubungan telepon internasional.¹⁰⁶ Pola perdagangan jasa tersebut disebut sebagai *cross border supply*.
2. Perdagangan jasa yang dilakukan dalam satu wilayah negara tertentu, dimana konsumen atau suatu badan usaha dari suatu negara menggunakan jasa di negara lainnya. Misalnya, dalam hal jasa pariwisata.¹⁰⁷ Pola perdagangan jasa ini disebut sebagai *Consumption Abroad*.

¹⁰⁵*Ibid*, hal. 19.

¹⁰⁶Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*.

¹⁰⁷*Ibid*, hal. 31.

3. Perdagangan jasa yang dilakukan oleh penyedia jasa dimana penyedia jasa tersebut menyediakan jasanya di suatu negara, seperti dengan mendirikan cabang perusahaan penyedia jasa yang bersangkutan di luar negaranya.¹⁰⁸ Pola ini disebut dengan *Commercial Presence*. Pola ini menjadi pola yang paling penting dalam penyediaan jasa dan juga pola yang sering menimbulkan masalah bagi negara tempat cabang perusahaannya berada dan dalam negosiasi GATS. Menurut pola perdagangan ini, kehadiran pihak penyedia jasa, yang notabene adalah pihak asing, tidak selalu diperlukan karena kantor cabang perusahaannya dapat diisi seluruhnya oleh pihak domestik. Namun, apabila diperlukan, pihak penyedia jasa tersebut dapat menaruh beberapa tenaga kerja asing.¹⁰⁹

Pola ini juga menjadi salah satu pembahasan dalam penelitian penulis karena pola ini juga merupakan salah satu cara bagi pihak asing untuk masuk ke dalam industri perbankan di Indonesia.

4. Perdagangan jasa yang dilakukan dengan melibatkan unsur perpindahan tenaga kerja, dimana ada seseorang yang masuk ke suatu negara dan memberikan pelayanan jasa di negara tersebut sehingga terdapat kehadiran unsur manusia secara nyata.¹¹⁰ Pola perdagangan jasa ini disebut dengan *Presence of Natural Person*.

2.2.3. Prinsip-Prinsip Umum Dalam *General Agreement on Trade in Services* (GATS)

Ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan dan ditaati oleh semua negara anggota peserta GATS-WTO. Prinsip-prinsip tersebut merupakan kewajiban-kewajiban, baik kewajiban umum maupun kewajiban khusus, dan seluruh kewajiban tersebut wajib dipenuhi oleh masing-masing negara anggota. Pada dasarnya, prinsip-prinsip yang terdapat dalam GATS sangat banyak dan mencakup berbagai hal. Akan tetapi, dalam pembahasan ini, penulis akan lebih

¹⁰⁸*Ibid.*

¹⁰⁹Naufi Ahmad Naufal, *Op Cit.*

¹¹⁰*Ibid.*

memfokuskan diri pada prinsip-prinsip yang berkaitan dengan liberalisasi perbankan, khususnya liberalisasi perbankan di Indonesia. Prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

1. Prinsip *Most Favoured Nation* (MFN)

Pada dasarnya, prinsip ini tidak berbeda dengan prinsip *Most Favoured Nation* yang dianut dalam GATT-WTO. Prinsip ini juga dikenal sebagai prinsip non-diskriminasi, dimana prinsip ini menginginkan adanya pemberlakuan prinsip yang sama terhadap negara-negara anggota GATS-WTO. Hal ini berarti bahwa jika suatu negara memberikan kemudahan kepada suatu negara lain dalam suatu sektor jasa (dalam hal ini jasa keuangan pada sektor perbankan), maka negara tersebut juga harus memberikan kemudahan kepada semua negara anggota GATS-WTO tersebut.¹¹¹ Prinsip ini diatur dalam Pasal II GATS.¹¹² Prinsip ini termasuk dalam salah satu kewajiban umum yang harus ditaati masing-masing negara anggota.

Namun, berdasarkan Pasal II ayat (2) GATS,¹¹³ terhadap penerapan prinsip MFN ini dapat dilakukan pengecualian dimana pengecualian tersebut harus sesuai dengan Aturan Tambahan Pasal II (*Annex on Article II Exemptions*). Pengecualian tersebut lebih difokuskan pada sektor jasa keuangan, bisnis, transportasi (khususnya transportasi maritim), komunikasi. Dengan demikian, dengan adanya ketentuan dalam Pasal II ayat (2) ini, suatu negara dapat memberikan perlakuan yang lebih baik terhadap satu atau beberapa negara anggota lainnya, tetapi setiap negara anggota tidak diperbolehkan untuk memberikan perlakuan yang lebih buruk dari yang dicantumkan dalam SoC.¹¹⁴

2. Transparansi

Prinsip ini menyatakan bahwa pemerintah masing-masing negara anggota wajib untuk menerbitkan dan memberitahukan semua jenis peraturan dan

¹¹¹Taufani Sukmana Evandri, *Op Cit*, hal. 64.

¹¹²World Trade Organization, *The Legal Text of Uruguay Round (GATS)*, Part II, hal. 286.

¹¹³*Ibid.*

¹¹⁴Naufi Ahmaf Naufal, *Op Cit*, hal. 28.

hukum yang terkait dengan bidang jasa. Untuk itu, pada tahun 1997, negara-negara anggota tersebut diharuskan untuk membentuk *inquiry point* dalam struktur birokrasi masing-masing negara, yang merupakan badan yang dapat memberikan informasi mengenai peraturan-peraturan di bidang jasa kepada penyedia jasa asing dan pemerintah-pemerintah negara anggota lainnya.¹¹⁵ Prinsip ini diatur Pasal III GATS.¹¹⁶

Prinsip ini merupakan prinsip yang penting karena dalam perdagangan jasa,¹¹⁷ transparansi tersebut akan sangat membantu para pelaku usaha/penyedia jasa asing untuk dapat lebih mudah melakukan usahanya karena mereka sudah mengetahui bagaimana hukum dan peraturan yang terdapat di negara yang bersangkutan. Dengan demikian, prinsip ini juga berkaitan erat dengan prinsip MFN dan prinsip *national treatment* dimana bila para pelaku usaha / penyedia jasa tersebut tidak diberikan informasi, maka negara yang bersangkutan dapat dianggap telah melakukan penyimpangan.

3. *Increasing Participation of Developing Countries*

Ketentuan yang diatur di dalam Pasal IV GATS¹¹⁸ menyatakan bahwa setiap negara anggota yang tergolong sebagai negara berkembang dapat untuk lebih meningkatkan peran sertanya dalam GATS dan hal tersebut harus difasilitasi melalui komitmen spesifik yang dapat dirundingkan. Hal-hal yang termasuk sebagai peran serta yang dapat ditingkatkan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Penguatan kapasitas jasa domestik negara-negara berkembang tersebut beserta penguatan efisiensi dan tingkat persaingannya
2. Perbaikan terhadap akses masuk dalam hal distribusi dan jaringan informasi

¹¹⁵Taufani Sukmana Evandri, *Op Cit*, hal. 64.

¹¹⁶World Trade Organization, *Op Cit*, hal. 286 – 287.

¹¹⁷Naufi Ahmad Naufal, *Op Cit*, hal. 31.

¹¹⁸World Trade Organization, *Op Cit*, hal. 287.

3. Liberalisasi terhadap akses pasar dari sektor-sektor jasa dan pola perdagangan jasa ekspor yang menarik minat para negara anggota lainnya.

4. *National Treatment*

Prinsip *National Treatment* ini adalah prinsip yang mengharuskan suatu negara untuk memperlakukan produk-produk jasa lokal dan asing secara sama (*treating one's own nationals and foreigners equally*).¹¹⁹ Hal ini berarti bahwa prinsip ini menginginkan adanya perlakuan yang sama antara perusahaan jasa asing dengan perusahaan jasa lokal. Prinsip ini diatur dalam Pasal XVII GATS.¹²⁰

Berbeda dengan GATT dan TRIPS, prinsip perlakuan yang sama atas produk jasa impor dan produk jasa domestik ini diberlakukan hanya terhadap sektor dimana suatu negara telah membuat komitmen spesifik mengenai sektor tersebut.¹²¹ Hal ini berarti bahwa perlakuan terhadap jasa dan penyedia jasa ini wajib berlaku pada sektor-sektor yang tercantum dalam *Schedule of Commitment* (SoC) dan juga persyaratan-persyaratan terhadap penerapan prinsip *National Treatment* tersebut serta mencantulkannya di dalam SoC tersebut. Dengan demikian, negara anggota lainnya hanya dapat menuntut perlakuan nasional dari suatu negara sesuai dengan yang dicantumkan dalam SoC (daftar komitmen) negara tersebut.¹²² Hal ini juga berarti bahwa suatu negara tidak harus menerapkan prinsip *national treatment* tersebut di sektor-sektor yang tidak termasuk dalam komitmen-komitmennya.¹²³

Di dalam prinsip *National Treatment* ini, juga terdapat beberapa pembatasan dan pembatasan tersebut dapat dicantumkan dalam SoC, seperti pembatasan yang meliputi nasionalitas, persyaratan untuk menanamkan modal

¹¹⁹Taufani Sukmana Evandri, *Op Cit*, hal. 65.

¹²⁰World Trade Organization, *Op Cit*, hal. 298.

¹²¹Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*.

¹²²Naufi Ahmad Naufal, *Op Cit*, hal. 29.

¹²³Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*, hal. 33.

tertentu pada usaha lokal, persyaratan modal serta pembatasan operasional tertentu bagi penyedia jasa asing, dan subsidi khusus maupun keringanan pajak yang diberikan kepada penyedia jasa domestik.¹²⁴ Walaupun demikian, pada dasarnya, konsekuensi dari penerapan prinsip ini adalah bahwa suatu negara anggota tidak boleh memberikan perlakuan yang kurang terhadap produk ataupun penyedia jasa asing dibandingkan dengan perlakuan yang diberikan terhadap produk ataupun penyedia jasa lokal/domestik.¹²⁵

5. *Domestic Regulation* (Regulasi Domestik)

Ketentuan tersebut merupakan instrumen yang harus dilakukan oleh pemerintah dimana pemerintah dapat melakukan intervensi atau mengendalikan kegiatan di sektor jasa, yang pada akhirnya dimaksudkan untuk mencapai tujuan nasional. Di dalam Pasal VI GATS,¹²⁶ setiap negara anggota diharuskan untuk menjamin bahwa semua ketentuan yang berlaku umum dan berkaitan dengan perdagangan jasa harus dilaksanakan secara *reasonable*, objektif dan tidak memihak. Dalam hal ini, pemerintah juga diharapkan untuk segera membentuk sebuah lembaga penyelesaian sengketa atau arbitrase yang independen untuk menangani penyelesaian sengketa yang terkait dengan perdagangan jasa melalui prosedur yang objektif dan tidak memihak, kecuali apabila hal tersebut dianggap akan bertentangan dengan konstitusi atau hukum negara yang bersangkutan.

Ketentuan ini berhubungan dengan peraturan nasional dan memiliki peran penting dalam pembukaan akses pasar dan juga prinsip *national treatment*. Sebab, ketiga ketentuan tersebut dianggap sebagai ketentuan yang berkaitan dalam pendekatan untuk lebih mengefektifkan akses pasar dalam perdagangan jasa sehingga dengan lebih diefektifkannya aturan mengenai regulasi domestik

¹²⁴*Ibid.*

¹²⁵*Ibid*, hal. 30.

¹²⁶World Trade Organization, *Op Cit*, hal. 297.

ini diharapkan pendekatan untuk dapat lebih membuka akses pasar akan lebih efektif pula.¹²⁷

6. *Market Access* (Pembukaan Akses Pasar)

Prinsip ini menyatakan bahwa setiap negara anggota harus memberikan perlakuan yang sama terhadap negara anggota lainnya dalam hal pembukaan akses pasar dari sektor jasa tertentu yang sudah dicantumkan dalam daftar nasional, yaitu daftar yang mencantumkan berbagai kegiatan jasa dengan akses pasarnya ke dalam negeri. Komitmen tersebut bersifat mengikat dan hanya dapat diubah atau ditarik setelah diadakan perundingan dengan negara-negara anggota yang terkena pengaruh oleh komitmen tersebut.¹²⁸ Daftar komitmen-komitmen akses pasar tersebut dirundingkan dalam suatu paket multilateral walaupun tetap memerlukan paket bilateral untuk mengembangkan/membentuk paket multilateral tersebut.

Ketentuan mengenai pembukaan akses pasar ini pada dasarnya bertujuan untuk mencegah adanya hambatan dalam perdagangan jasa. Namun, karena tingkat perkembangan perdagangan jasa di masing-masing anggota berbeda, masih diperkenankan bila ada hambatan dan persyaratan yang muncul selama hal-hal tersebut disepakati dan dicantumkan dalam daftar. Sehubungan dengan hambatan dan persyaratan tersebut, di dalam Pasal XVI ayat (2) GATS, disebutkan bahwa ada beberapa tindakan yang dilarang untuk dilakukan terkait dengan pembukaan akses pasar,¹²⁹ antara lain yaitu:

- 1) Pembatasan jumlah penyedia jasa, baik dalam bentuk kuota, monopoli, penyedia jasa eksekutif maupun persyaratan untuk melakukan *economic need test*,
- 2) Pembatasan jumlah nilai transaksi jasa atau aset dalam bentuk kuota atau persyaratan melakukan *economic need test*,

¹²⁷Naufi Ahmad Naufal, *Op Cit*, hal. 33 – 34.

¹²⁸*Ibid*, hal. 37 – 38.

¹²⁹*Ibid*, hal. 38.

- 3) Tindakan-tindakan yang membatasi atau mempersyaratkan bentuk entitas hukum atau *joint venture* tertentu terhadap penyedia jasa asing,
- 4) Pembatasan keikutsertaan modal asing dalam bentuk pembatasan maksimum kepemilikan saham asing atau pembatasan total nilai investasi asing baik secara perorangan maupun keseluruhan.

Jika komitmen suatu negara tidak sesuai dengan komitmen yang telah dicantumkan dalam daftar komitmen, maka pemerintah negara yang bersangkutan wajib memberikan pemberitahuan kepada WTO paling lambat tiga bulan dan memberikan kompensasi kepada negara yang merasa dirugikan dengan melalui lembaga negosiasi.¹³⁰

7. *Progressive Liberalization* (Liberalisasi Bertahap)

Dalam kaitannya dengan liberalisasi, khususnya liberalisasi perbankan, prinsip ini merupakan salah satu prinsip yang utama. Di dalam ketentuan GATS tersebut, setiap tahapan dalam perundingan menciptakan liberalisasi yang dilakukan secara bertahap.¹³¹ Berdasarkan Pasal XIX GATS,¹³² liberalisasi tersebut dilakukan secara bertahap melalui putaran perundingan yang bertujuan untuk mengurangi atau menghapus berbagai tindakan yang dapat menimbulkan dampak negatif terhadap perdagangan jasa sehingga dapat lebih menciptakan pembukaan akses pasar yang lebih efektif. Untuk mendukung tujuan tersebut, para negara anggota harus melakukan perundingan paling lambat 5 tahun setelah persetujuan WTO diberlakukan dan kemudian dilakukan secara periodik. Proses perundingan ini bertujuan untuk memajukan seluruh kepentingan para negara anggota atas dasar kemanfaatan bersama dan untuk menjamin keseimbangan yang menyeluruh antara hak dan kewajiban para negara anggota.

¹³⁰Taufani Sukmana Evandri, *Op Cit*, hal. 66.

¹³¹*Ibid.*

¹³²World Trade Organization, *Op Cit*, hal. 298.

Di dalam Pasal XIX ayat (2) tersebut,¹³³ juga dinyatakan bahwa proses liberalisasi harus dilakukan dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional dan tingkat pembangunan masing-masing negara anggota, baik untuk seluruh maupun individual sektor. Sehubungan dengan hal tersebut, bagi negara-negara anggotanya, juga diberikan fleksibilitas yang memadai untuk dapat mengembangkan beberapa sektornya, meliberalisasi beberapa transaksi, melakukan perluasan akses pasar secara bertahap sejalan dengan kondisi pembangunan di masing-masing negara anggota.

8. *Specific Commitments* (Komitmen-Komitmen Spesifik)

Komitmen spesifik merupakan komitmen setiap negara anggota yang terkait dengan liberalisasi, yaitu untuk membuka akses pasar bagi perdagangan sektor jasa tertentu dan bagaimana cara membuka akses pasar dari sektor tersebut.¹³⁴ Komitmen-komitmen spesifik tersebut dimuat dalam suatu *schedule* (*Schedule of Commitments*) yang terdiri dari daftar sektor-sektor yang dibuka, seberapa lama jangka waktu akses pasar diberikan untuk sektor-sektor tersebut, termasuk kondisi dan batasan-batasannya, dan pembatasan dari penerapan perlakuan nasional.¹³⁵ Selain itu, SoC tersebut juga memuat mengenai komitmen tambahan (apabila ada) dan juga kapan diberlakukannya SoC tersebut.¹³⁶ SoC ini merupakan bagian integral dari perjanjian yang mencantumkan secara eksplisit sektor-sektor yang terbuka serta jenis-jenis transaksi yang boleh dilakukan oleh penyedia jasa asing.¹³⁷

Dengan demikian, ketentuan ini sangat berkaitan erat dengan ketentuan mengenai akses pasar, prinsip *national treatment* dan prinsip liberalisasi bertahap sehingga dalam penyusunan SoC tersebut, pemerintah masing-masing negara anggota harus tetap memperhatikan ketiga hal tersebut.

¹³³*Ibid.*

¹³⁴Taufani Sukmana Evandri, *Op Cit*, hal. 67.

¹³⁵Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*.

¹³⁶World Trade Organization, *Op Cit*, Pasal XX, hal. 299.

¹³⁷Naufi Ahmad Naufal, *Op Cit*, hal. 39.

Prinsip-prinsip tersebut harus pula dipatuhi oleh Indonesia karena Indonesia telah menjadi salah satu negara anggota WTO. Sejak itu, Indonesia harus memperhatikan dan mematuhi semua aturan yang dibuat di dalam WTO yang berlaku untuk seluruh negara anggotanya dimana aturan-aturan tersebut termasuk dalam dua (2) macam kewajiban yang harus dipenuhi oleh seluruh negara anggota. Hal ini juga termasuk untuk menaati segala aturan dalam bidang yang digeluti oleh WTO karena WTO menganut prinsip *single undertaking*, yaitu prinsip dimana dalam memberikan komitmen, setiap negara anggota harus menaati segala aturan yang dibuat dalam bidang-bidang yang digeluti oleh WTO.

Selain dalam perjanjian GATS itu sendiri, khususnya terkait dengan liberalisasi perbankan ini, juga diatur dalam *Annex on Financial Services* beserta *Second Annex on Financial Services* dan juga *Annex on Movement of Natural Persons Supplying Services Under The Agreement* (berkaitan dengan tenaga kerja asing).

2.2.4. Ketentuan dalam Komitmen Indonesia di GATS-WTO

Dengan masuknya Indonesia sebagai salah satu negara anggota dalam GATS-WTO, Indonesia mempunyai kewajiban untuk mendaftarkan komitmen-komitmen spesifik yang merupakan bagian integral dari perjanjian GATS-WTO tersebut dimana komitmen tersebut juga merupakan suatu pintu masuk bagi pihak asing untuk dapat memasuki pasar Indonesia. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, komitmen-komitmen spesifik tersebut berisi komitmen-komitmen Indonesia terhadap sektor-sektor jasa tertentu yang memang mau dibuka oleh Indonesia beserta aktivitas-aktivitas yang terkait dengan sektor tersebut.¹³⁸ Hal ini akan berkaitan dengan penerapan prinsip *national treatment* dan juga prinsip liberalisasi bertahap yang akan diterapkan oleh Indonesia.

Secara umum, komitmen-komitmen Indonesia yang dicantumkan dalam *Schedule of Specific Commitments* tidaklah hanya mengenai subsektor perbankan

¹³⁸Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*, hal. 32.

saja, tetapi juga mengenai seluruh aspek dari sektor keuangan (*financial sector*),¹³⁹ antara lain, yaitu:

- 1) Jasa asuransi, baik asuransi jiwa maupun asuransi non jiwa beserta jasa reasuransinya
- 2) Jasa pialang asuransi beserta usaha reasuransinya
- 3) Jasa Industri pabrikan
- 4) Jasa pembiayaan (*leasing*)
- 5) Jasa kartu kredit (*Issuer and Agent of Credit Card*)
- 6) Jasa sekuritas
- 7) Jasa perbankan
- 8) Jasa investasi

Di dalam *Schedule of Specific Commitments*, hal-hal yang diatur yang berkaitan dengan sektor keuangan dibagi menjadi dua, yaitu mengenai pembukaan akses pasar dan pembatasan penerapan prinsip *national treatment*.

Secara umum, khususnya mengenai subsektor non-bank, dalam hal pembukaan akses pasar, terdapat kemungkinan bagi pihak asing untuk dapat memiliki 100% dari saham perusahaan jasa keuangan yang didaftarkan di bursa efek.¹⁴⁰ Selain itu, penyedia jasa asing yang hadir di pasar domestik Indonesia dapat berbentuk *joint venture* ataupun kantor perwakilan.¹⁴¹ Dalam hal pembatasan terhadap penerapan prinsip *national treatment* dalam hal perpajakan,¹⁴² tidak ada pembatasan terhadap prinsip *national treatment* tersebut. Semua hal yang menyangkut akses pasar dan penerapan prinsip *national*

¹³⁹World Trade Organization, *The Legal Texts...*, *Op Cit*, hal. 309 – 310.

¹⁴⁰World Trade Organization, *Indonesia Schedule of Specific Commitments-Supplement 3*, hal. 1.

¹⁴¹Taufani Sukmana Evandri, *Op Cit*, hal. 69.

¹⁴²*Ibid.*

treatment tersebut akan dihapuskan pada tahun 2020 seperti halnya dengan komitmen dari negara-negara anggota lainnya.¹⁴³

Sementara itu, dalam subsektor perbankan, komitmen yang dicantumkan adalah sebagai berikut:

1. Dalam hal pembukaan akses pasar

Dengan pengecualian terhadap cabang-cabang bank asing yang sudah berdiri, terkait dengan bank campuran, di dalam komitmen ini, Indonesia tidak memberikan komitmen untuk pendirian bank campuran baru. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan dalam komitmen tersebut bahwa:¹⁴⁴

With the exception of the existing branches of foreign banks, foreign services provider shall be in the form of joint venture bank locally incorporated in Indonesia with the following requirements:

(a) Unbound for new license

(b) Only bank institutions are permitted to establish joint venture banks.

Namun, bank asing dapat mendirikan cabangnya di Indonesia dengan 100% kepemilikan saham.¹⁴⁵ Selain itu, pihak asing dapat melakukan akuisisi bank lokal dengan pembelian saham hanya sampai 49% dari seluruh saham yang didaftarkan di bursa efek. Hal ini tidak berbeda dengan pengaturan sebelum adanya komitmen Indonesia di GATS-WTO. Bank asing dan bank campuran juga dapat membuka kantor mereka di beberapa kota di Indonesia, seperti Jakarta, Surabaya, Semarang, Bandung, Medan, Ujung Pandang, Denpasar dan Pulau Batam.¹⁴⁶

Terkait dengan persentase pembelian saham dalam akuisisi bank lokal, dengan diterapkannya prinsip *progressive liberalization* oleh Indonesia, maka saat ini Indonesia telah melakukan *initial offering* dimana di dalamnya terdapat kenaikan persentase kepemilikan saham melalui akuisisi bank lokal, yaitu menjadi sebesar 51%. Namun, persentase tersebut belum resmi menjadi

¹⁴³World Trade Organization, *Indonesia Schedule...*, *Op Cit.*

¹⁴⁴*Ibid*, hal. 6.

¹⁴⁵Taufani Sukmana Evandri, *Op Cit.*

¹⁴⁶World Trade Organization, *Indonesia Schedule...*, *Op Cit.*

komitmen Indonesia karena masih berada dalam tahap perundingan yang belum selesai.

2. Dalam hal pembatasan terhadap penerapan prinsip *national treatment*

Dalam hal pajak, tidak ada pembatasan terhadap prinsip *national treatment* yang diterapkan ke dalam masalah pajak yang dijelaskan dalam *Horizontal Measures*. Dalam hal pembayaran *capital requirement*, pembatasan dalam prinsip *national treatment* tersebut akan dihapuskan pada tahun 1998.¹⁴⁷



¹⁴⁷*Ibid.*

BAB 3

**PENGATURAN NASIONAL TERKAIT DENGAN LIBERALISASI
PERBANKAN DAN PERKEMBANGAN KEPEMILIKAN ASING DALAM
BANK UMUM**

**3.1. Pengaturan Nasional mengenai Kepemilikan Asing Dalam Bank Umum
Terkait dengan Liberalisasi Perbankan**

**3.1.1. Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement
Establishing The World Trade Organization* (Perjanjian Pembentukan
Organisasi Perdagangan Dunia)**

Undang-undang ini merupakan undang-undang mengenai ratifikasi atau pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia). Dengan demikian, undang-undang ini dilahirkan dalam rangka kewajiban Indonesia sebagai salah satu negara anggota yang ikut dalam perundingan untuk membentuk organisasi perdagangan dunia tersebut. Sebab, bilamana Indonesia tidak mengeluarkan undang-undang untuk pengesahan persetujuan pembentukan tersebut, maka Indonesia tidak akan dapat menerapkan prinsip-prinsip yang ada di dalam organisasi tersebut beserta perjanjian-perjanjian lainnya yang berupa lampiran dari perjanjian umumnya.

Dengan diratifikasinya persetujuan pembentukan WTO tersebut pada tahun 1994, maka Indonesia dapat dan wajib untuk menerapkan semua ketentuan yang dibuat di dalam WTO. Penerapan tersebut dilakukan dengan menyesuaikan seluruh ketentuan yang berlaku di bidang perdagangan barang dan jasa di Indonesia dengan ketentuan-ketentuan WTO tersebut. Dengan kata lain, Indonesia perlu melakukan harmonisasi atau paling tidak memastikan agar ketentuan-ketentuan yang berlaku di bidang perdagangan barang dan jasa di Indonesia konsisten dengan ketentuan-ketentuan WTO.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Zulkarnaen Sitompul, *Loc Cit*, hal. 2.

Pada dasarnya, Undang-Undang ini dibentuk dengan beberapa pertimbangan. Pada saat tersebut, berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) RI No. II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), prinsip politik luar negeri Indonesia adalah politik luar negeri yang bebas aktif yang diyakini mampu menunjang kepentingan nasional dan diarahkan untuk mewujudkan tatanan dunia baru berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial serta ditujukan untuk lebih meningkatkan kerjasama internasional dengan lebih memantapkan Gerakan Non Blok.

Selain itu, GBHN juga menetapkan bahwa perkembangan dunia yang mengandung peluang yang menunjang dan mempercepat pelaksanaan pembangunan nasional perlu dimanfaatkan sebaik-baiknya. Berdasarkan prinsip tersebut, bila terdapat segala perkembangan, perubahan dan kecenderungan global lainnya yang diperkirakan dapat mempengaruhi stabilitas nasional dan pencapaian tujuan nasional, perkembangan tersebut perlu diikuti dengan seksama sehingga dapat segera ditemukan langkah-langkah yang tepat dalam mengatasinya.¹⁴⁹

Sikap tersebut dianggap akan dapat memelihara kebijakan pembangunan nasional yang bertumpu pada pemerataan pembangunan beserta hasil-hasilnya, stabilitas nasional, dan pertumbuhan ekonomi. Dengan begitu, dalam rangka menghadapi perubahan dan perkembangan serta memanfaatkan peluang yang ada, Indonesia terus berusaha untuk meningkatkan kerjasama antar negara, khususnya dalam rangka mempercepat terwujudnya sistem perdagangan internasional yang terbuka, adil, dan tertib serta bebas dari hambatan-hambatan yang dianggap tidak memberikan keuntungan terhadap perdagangan internasional.¹⁵⁰ Salah satu faktor yang dapat mendukung berkembangnya perdagangan internasional adalah adanya tatanan atau sistem perdagangan yang memadai dan menjadi dasar dalam hubungan perdagangan antar negara. Untuk itu, Indonesia ikut serta dalam perundingan tersebut. Dengan keikutsertaan tersebut, maka Indonesia wajib untuk

¹⁴⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pengesahan Agreement Establishing World Trade Organization (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia)*, UU No. 7 Tahun 1994, LN No. 57, TLN No. 3564, Penjelasan Umum Alinea I dan II.

¹⁵⁰ *Ibid*, Penjelasan Umum Alinea III.

melakukan penyesuaian terhadap ketentuan-ketentuan mengenai bidang perdagangan barang dan jasa yang berlaku di Indonesia.

Dengan demikian, Undang-Undang ini berisi mengenai dua hal, yaitu:

1. Pengesahan terhadap perjanjian pembentukan *World Trade Organization* beserta lampiran 1,2, dan 3 dari perjanjian tersebut dimana salinan naskah aslinya (dalam bahasa Inggris) dan terjemahannya dilampirkan sebagai bagian yang tidak terpisah dari Undang-Undang ini.¹⁵¹
2. Keberlakuan dari Undang-Undang ini, dimana Undang-Undang ini mulai berlaku sejak berlakunya perjanjian atau persetujuan pembentukan *World Trade Organization* tersebut secara efektif.¹⁵²

Mengenai penerapan ketentuan-ketentuan dalam WTO ke dalam ketentuan-ketentuan mengenai perdagangan barang dan jasa yang berlaku di Indonesia, menurut doktrin, terdapat dua ajaran untuk menerapkan suatu ketentuan dalam hukum internasional ke dalam hukum nasional suatu negara,¹⁵³ yaitu sebagai berikut:

1. Doktrin transformasi, yaitu suatu doktrin yang menyatakan bahwa untuk melaksanakan hukum internasional diperlukan suatu landasan konstitusional seperti persetujuan parlemen.
2. Doktrin inkorporasi, yaitu doktrin yang menyatakan bahwa hukum internasional tersebut secara otomatis merupakan bagian dari hukum nasional sehingga dalam penerapannya tidak diperlukan adanya prosedur ratifikasi.

Dalam prakteknya, kedua doktrin tersebut dilakukan atau dilaksanakan secara berbeda. Apabila hukum internasional tersebut berbentuk perjanjian internasional, hampir semua negara menerapkannya melalui doktrin

¹⁵¹ *Ibid*, Pasal 1.

¹⁵² *Ibid*, Pasal 2.

¹⁵³ Zulkarnaen Sitompul, *Loc Cit*, hal. 4.

transformasi.¹⁵⁴ Sementara itu, apabila hukum internasional tersebut berbentuk kebiasaan internasional, hukum internasional tersebut biasanya diterapkan ke dalam hukum nasional melalui doktrin inkorporasi, seperti yang dilakukan oleh Inggris dan Amerika Serikat.¹⁵⁵ Sehubungan dengan ketentuan-ketentuan WTO, ketentuan-ketentuan WTO pada dasarnya merupakan perjanjian antar bangsa-bangsa di dunia, yang merupakan sumber utama hukum internasional. Dalam hal ini, menurut W. Friedman, hukum internasional tersebut tidak pernah menjadi hukum penduduk tetapi harus diadopsi secara tepat dalam setiap kasus oleh setiap negara.¹⁵⁶ Dengan kata lain, ketentuan-ketentuan WTO tersebut merupakan suatu perjanjian internasional, maka dalam hal ini, penerapan ketentuan tersebut dilakukan melalui doktrin transformasi. Sebab, bila ketentuan-ketentuan WTO tersebut dianggap sebagai hukum internasional, Indonesia perlu suatu pemikiran hukum yang diterapkan sebagai pendukung pelaksanaan dari ketentuan-ketentuan tersebut.¹⁵⁷

Sehubungan dengan penyesuaian ketentuan-ketentuan tersebut, dengan adanya komitmen Indonesia di dalam GATS-WTO pada tahun 1998 tersebut dalam bidang perbankan, terjadi perubahan terhadap sistem perbankan Indonesia, yaitu adanya penghapusan asas resiprositas,¹⁵⁸ yang diatur di dalam Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum, Pasal 3 ayat (2). Penghapusan ini dilakukan karena asas ini bertentangan dengan prinsip dasar GATS, yaitu prinsip *Most Favoured Nation* (MFN), atau prinsip non diskriminasi. Hal ini juga sudah diminta oleh beberapa negara dalam *initial offer* kepada Indonesia, dimana salah satu permintaan mereka adalah agar Indonesia menghapuskan asas resiprositas tersebut. Selain itu, penyesuaian tersebut juga dilakukan terhadap besarnya persentase kepemilikan asing pada bank umum di Indonesia.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*, hal. 5.

¹⁵⁸ Taufani Sukmana Evandri, *Op Cit*, hal. 76.

3.1.2. Undang-Undang Perbankan dan Undang-Undang Bank Indonesia serta Peraturan Bank Indonesia No. 11/1/2009 tentang Bank Umum

Dalam menjalankan sektor perbankan, dibutuhkan suatu peraturan perundang-undangan yang berfungsi sebagai aturan pokok dan bertujuan untuk mengatur mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan perbankan, seperti mengenai kelembagaan perbankan, kegiatan usaha perbankan dan juga cara serta proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya. Di Indonesia, saat ini, aturan pokok dalam sektor perbankan tersebut adalah Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Namun, setelah tahun 1998, undang-undang tersebut diubah menjadi Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Dengan demikian, undang-undang pokok yang mengatur mengenai perbankan nasional adalah Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Undang-Undang Perbankan), dimana di dalamnya terdapat tujuan dari perbankan nasional, yaitu untuk menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak.¹⁵⁹

Selain itu, di dalam operasional perbankan, juga terdapat pengaturan lainnya yang terdapat dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang N. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia atau biasa disebut dengan Undang-Undang Bank Indonesia.

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, Undang-Undang Perbankan mengatur mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan perbankan nasional. Di dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, dijelaskan bahwa bank itu sendiri berarti badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan/atau

¹⁵⁹ Muhammad Djumhana, *Op Cit*, hal. 3.

bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak. Pada dasarnya, pengertian bank menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tersebut tidak terlalu berbeda dengan pengertian bank menurut Undang-Undang No. 7 Tahun 1992, tetapi di dalam rumusan pengertian bank dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tersebut ditambahkan beberapa kata, yaitu:¹⁶⁰

“dalam bentuk kredit dan/atau bentuk-bentuk lainnya”.

Di dalam Undang-Undang Perbankan, diatur bahwa di Indonesia terdapat dua jenis bank,¹⁶¹ yaitu Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Hal ini juga ditegaskan dalam Undang-Undang Bank Indonesia bahwa bank adalah Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang perbankan yang berlaku.¹⁶² Ada beberapa perbedaan pengertian mengenai bank umum dan bank perkreditan rakyat di antara Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998. Menurut Undang-Undang No. 7 Tahun 1992, Pasal 1 angka 1, bank umum hanya diartikan sebagai bank yang dapat memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Pengertian tersebut berbeda dengan pengertian bank umum dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, bank umum¹⁶³ adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan/atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.

Sementara itu, bank perkreditan rakyat, menurut Undang-Undang No. 7 Tahun 1992,¹⁶⁴ diartikan sebagai bank yang menerima simpanan hanya dalam bentuk deposito berjangka, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan, sedangkan menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, bank perkreditan rakyat

¹⁶⁰ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan*, UU No. 10 Tahun 1998, LN No. 182, TLN No. 3790, Pasal 1 angka 2.

¹⁶¹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perbankan*, UU No. 7 Tahun 1992, LN No. 31, TLN No. 3472, Pasal 5 ayat (1).

¹⁶² Indonesia, *Undang-Undang tentang Bank Indonesia*, UU No. 23 Tahun 1999, LN No. 66, TLN No. 3843, Pasal 1 angka 5.

¹⁶³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang...Op Cit*, Pasal 1 angka 3.

¹⁶⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perbankan...Op Cit*, Pasal 1 angka 2.

diartikan sebagai bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Dari pengertian-pengertian tersebut, dapat dilihat bahwa dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 sudah masuk prinsip syariah. Namun, dalam penelitian ini, penulis hanya akan membahas mengenai bank umum saja karena BPR tidak dapat dimiliki oleh asing.

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, bank umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan/atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Dari pengertian tersebut, dapat dilihat bahwa bank umum terbagi menjadi dua, yaitu bank umum konvensional dan bank umum dengan prinsip syariah (bank umum syariah). Namun, dalam subbab ini, penulis akan membahas terlebih dahulu mengenai bank umum konvensional, dimana bank umum konvensional tersebut diatur pula di dalam Peraturan Bank Indonesia No. 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum.

Bank umum konvensional tersebut merupakan bank umum yang menjalankan kegiatan usahanya dengan sistem dan prosedur yang berlaku dan dikenal secara umum. Bank umum konvensional tersebut dapat mengkhususkan diri untuk melaksanakan kegiatan tertentu atau memberikan perhaitan yang lebih besar kepada kegiatan tertentu,¹⁶⁵ dimana usaha-usaha yang dapat dilakukan oleh bank umum konvensional yang dijelaskan di dalam Pasal 6 Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 terdiri dari berbagai macam,¹⁶⁶ antara lain:

1. menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, tabungan dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu,

¹⁶⁵ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang... Op Cit*, Pasal 5 ayat (2).

¹⁶⁶ Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia Ditinjau Menurut Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, dan Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 jo. Undang-Undang No. 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), hal. 21.

2. menempatkan dana pada, meminjam dana dari, atau meminjamkan dana kepada bank lain, baik dengan menggunakan surat, sarana telekomunikasi maupun dengan wesel unjuk, cek, atau sarana lainnya,
3. melakukan kegiatan dalam valuta asing dengan memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia,¹⁶⁷

Dalam mendirikan bank umum, khususnya bank umum konvensional tersebut, harus dipenuhi beberapa persyaratan, yaitu sebagai berikut:

1. Setiap pihak yang mendirikan kegiatan usaha di bidang perbankan wajib terlebih dahulu memperoleh izin usaha dari Gubernur Bank Indonesia.¹⁶⁸ Dalam hal ini, untuk dapat menentukan persetujuan atau penolakan atas permohonan izin usaha perbankan, Bank Indonesia harus memperhatikan pemenuhan persyaratan oleh si pemohon dan memerhatikan tingkat persaingan yang sehat antarbank, tingkat kejenuhan jumlah bank dalam suatu wilayah tertentu serta pemerataan pembangunan ekonomi nasional.¹⁶⁹ Sehubungan dengan pemberian izin tersebut, ada dua tahap yang harus dilalui oleh si pemohon,¹⁷⁰ yaitu:
 - a) Persetujuan prinsip, yaitu persetujuan untuk melakukan persiapan pendirian bank,
 - b) Izin usaha, dimana izin ini diberikan oleh setelah persiapan yang dimaksud di atas telah selesai dilakukan.
2. Terkait dengan persetujuan prinsip,¹⁷¹ permohonan untuk mendapatkan persetujuan prinsip tersebut harus diajukan oleh minimum satu orang pendiri dengan melampirkan berbagai persyaratan, antara lain, yaitu:

¹⁶⁷ *Ibid*, Pasal 7 huruf a.

¹⁶⁸ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang... Op Cit*, Pasal 16 ayat (1).

¹⁶⁹ Muhammad Djumhana, *Op Cit*, hal. 202.

¹⁷⁰ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum*, PBI No. 11/1/PBI/2009, LN No. 27, TLN No. 4976, Pasal 4.

¹⁷¹ Hermansyah, *Op Cit*, hal. 26.

- a) Persyaratan untuk menjadi pengurus bank, antara lain menyangkut mengenai keahlian di bidang perbankan dan konduite yang baik,
- b) Larangan adanya hubungan keluarga di antara pengurus bank,
- c) Modal disetor minimum untuk pendirian bank umum,
- d) Batas maksimum kepemilikan dan susunan kepengurusan,
- e) Batas waktu pemberian izin pendirian bank.

Mengenai susunan kepengurusan, hal tersebut bergantung pada bentuk hukum bank tersebut. Pada dasarnya, bentuk hukum bank umum, khususnya bank umum konvensional di Indonesia, semula terdiri dari perusahaan perseroan, perusahaan daerah, koperasi dan perseroan terbatas.¹⁷² Namun, sekarang ini, bentuk hukum bank umum konvensional hanya terdiri dari tiga bentuk,¹⁷³ yaitu:

1. Perseroan terbatas,¹⁷⁴ yang mengacu pada Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
2. Koperasi, yang mengacu pada Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.
3. Perusahaan daerah. Mengenai bentuk hukum perusahaan daerah,¹⁷⁵ pada awalnya sebelum lahirnya Undang-Undang No. 7 Tahun 1992, bentuk hukum dari bank yang didirikan oleh pemerintah daerah ini adalah bank pembangunan daerah yang didirikan dengan dasar peraturan daerah, yang diamanatkan oleh Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang No. 13 tentang Ketentuan Pokok Bank Pembangunan Daerah. Setelah lahirnya Undang-Undang No. 7 Tahun 1992, dasar pendirian dari bentuk hukum bank yang didirikan oleh pemerintah daerah ini adalah perusahaan daerah sehingga juga harus

¹⁷² Muhammad Djumhana, *Op Cit*, hal. 184.

¹⁷³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang... Op Cit*, Pasal 21 ayat (1).

¹⁷⁴ Menurut penjelasan Pasal 3 Peraturan Bank Indonesia No. 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum, yang juga termasuk bentuk hukum perseroan terbatas adalah perusahaan perseroan (Persero).

¹⁷⁵ Muhammad Djumhana, *Op Cit*, hal. 189.

mengacu pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

Sementara itu, bentuk hukum bagi kantor cabang atau kantor perwakilan dari bank umum mengikuti bentuk hukum dari kantor pusatnya. Hal ini juga dijelaskan di dalam Pasal 3 Peraturan Bank Indonesia No. 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum.

Terkait dengan pendirian bank umum, di dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 1992, Pasal 17, terdapat pengaturan mengenai pendirian bank umum yang berbentuk bank campuran¹⁷⁶, dimana untuk mendirikan bank umum campuran tersebut harus dipenuhi persyaratan dasar dari pendirian bank umum yaitu dengan adanya persetujuan prinsip dan izin usaha, serta juga harus memenuhi persyaratan lainnya, yaitu:

1. Jumlah kepemilikan dan kepengurusan pihak asing yang diizinkan
2. Pihak-pihak yang diizinkan bekerjasama
3. Hal-hal lain yang menurut Dewan Moneter¹⁷⁷ perlu diatur untuk kepentingan pembangunan nasional.

Namun, sejak lahirnya Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 dan berdasarkan komitmen Indonesia di GATS-WTO, sudah tidak ada pengaturan mengenai bank campuran sehingga di Indonesia hanya terdapat dua jenis bank, yaitu bank umum dan bank perkreditan rakyat.

Mengenai kepemilikan bank,¹⁷⁸ di dalam Pasal 22 Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, diatur bahwa bank umum hanya dapat didirikan oleh:

¹⁷⁶ Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 7 Tahun 1992, bank campuran adalah bank umum yang didirikan bersama oleh satu atau lebih bank umum yang berkedudukan di Indonesia dan didirikan oleh warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia yang dimiliki oleh sepenuhnya oleh warga negara Indonesia, dengan satu atau lebih bank yang berkedudukan di luar negeri.

¹⁷⁷ Keberadaan Dewan Moneter ini disebut di dalam Pasal 1 angka 18 Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

¹⁷⁸ Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hal. 76.

1. Warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia. Badan hukum Indonesia tersebut dapat berupa badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, koperasi dan badan usaha milik swasta
2. Warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia dengan warga negara dan/atau badan hukum asing secara kemitraan. Jika salah satu pihak yang mendirikan bank umum adalah badan hukum asing, badan hukum asing tersebut terlebih dahulu harus memperoleh rekomendasi dari otoritas moneter negara asal, dimana rekomendasi tersebut paling tidak harus memuat keterangan bahwa badan hukum asing yang bersangkutan mempunyai reputasi baik dan tidak pernah melakukan perbuatan tercela di bidang perbankan.

Hal ini juga diatur di dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia No. 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum.

Mengenai kepemilikan saham dalam bank umum oleh badan hukum Indonesia, di dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia No. 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum, kepemilikan bank umum oleh badan hukum Indonesia tersebut paling tinggi sebesar modal sendiri bersih badan hukum yang bersangkutan.¹⁷⁹ Modal sendiri bersih yang dimaksud bergantung pada masing-masing bentuk badan hukum, misalnya modal sendiri bersih Perseroan Terbatas yang berupa penjumlahan dari modal disetor, cadangan dan laba, dikurangi penyertaan dan kerugian.¹⁸⁰ Ketentuan modal sendiri bersih tersebut wajib dipenuhi pada saat badan hukum yang bersangkutan melakukan penyetoran modal untuk pendirian bank atau pada saat melakukan penambahan modal disetor bank.¹⁸¹

Terkait dengan kepemilikan asing tersebut, di dalam ayat (2) dari Pasal 6 ini dinyatakan bahwa kepemilikan warga negara asing dan/atau badan hukum asing paling banyak sebesar 99% dari modal disetor bank, dimana persentase

¹⁷⁹ *Ibid*, hal. 77.

¹⁸⁰ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum... Op Cit*, Penjelasan Pasal 15 ayat (1).

¹⁸¹ *Ibid*, Pasal 15 ayat (2).

tersebut memungkinkan pihak asing menjadi pemegang saham pengendali dalam suatu bank umum.

Sehubungan dengan hal tersebut, berdasarkan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, walaupun dalam bank umum tersebut terdapat kepemilikan asing, bank umum tersebut tetap disebut sebagai bank umum dan tidak berstatus sebagai bank asing.¹⁸² Hilangnya status bank asing tersebut disebabkan karena adanya perubahan dalam ketentuan di bidang perbankan berkaitan dengan kepemilikan asing dimana sebelum lahirnya Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, ketentuan mengenai bank asing tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1968 tentang Bank Asing. Menurut peraturan pemerintah tersebut, selain merupakan cabang dari bank yang berkedudukan di luar negeri, istilah bank asing juga dipakai untuk menyebutkan bank yang didirikan oleh bank nasional dan bank asing.

Setelah lahirnya Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 dan juga Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 serta dicabutnya Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1968 tentang Bank Asing,¹⁸³ Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 1992 yang diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 1996 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum, istilah bank asing tersebut hanya mengacu pada cabang atau perwakilan dari bank yang berkedudukan di luar negeri. Dengan demikian, bank umum tersebut tetap disebut sebagai bank umum dan juga tidak lagi ditambahkan dengan istilah bank campuran.

Sehubungan dengan pemegang saham pengendali, di dalam Peraturan Bank Indonesia No. 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum, disebutkan bahwa dalam rangka memberikan persetujuan atau penolakan terhadap permohonan persetujuan

¹⁸² Hal ini berbeda dengan penanaman modal secara umum dimana terdapat penanaman modal asing sehingga jika dalam suatu perusahaan didirikan dengan memasukkan modal asing di dalamnya baik secara penuh maupun sebagian, penanaman modal tersebut akan disebut penanaman modal asing.

¹⁸³ Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1968 tentang Bank Asing tersebut telah dicabut dengan dilahirkannya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1999 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pembukaan Kantor Cabang, Kantor Cabang Pembantu dan Kantor Perwakilan dari Bank yang Berkedudukan di Luar Negeri.

prinsip untuk mendirikan bank umum tersebut,¹⁸⁴ khususnya bank umum yang didirikan oleh kerjasama antara pihak domestik dan pihak asing, Bank Indonesia juga perlu melakukan penilaian kemampuan dan kepatutan (*Fit and Proper Test*) terhadap calon pemegang saham pengendali tersebut. Dengan demikian, walaupun asing dapat mempunyai persentase kepemilikan sampai dengan 99% di suatu bank umum, namun bukan berarti bahwa setiap pihak asing tersebut dapat langsung menjadi pemegang saham pengendali. Begitu pula dalam rangka memberikan persetujuan atas permohonan izin usaha,¹⁸⁵ Bank Indonesia juga perlu melakukan penilaian kemampuan dan kepatutan tersebut bila ternyata terdapat penggantian calon pemegang saham pengendali.

Terkait dengan pemegang saham pengendali tersebut, untuk dapat menjadi pemegang saham pengendali, ada beberapa persyaratan yang harus dimiliki oleh para calonnya,¹⁸⁶ yaitu:

1. Harus memiliki integritas, yang paling tidak mencakup:
 - a. Memiliki akhlak dan moral yang baik
 - b. Memiliki komitmen untuk mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku dan terhadap pengembangan operasional bank yang sehat
 - c. Tidak sedang dalam masa penerapan sanksi untuk dilarang menjadi pemegang saham dan/atau pengurus bank umum
2. Harus memiliki kelayakan keuangan, yang antara lain mencakup:
 - a. Persyaratan kemampuan keuangan dan tidak memiliki utang yang jatuh tempo dan bermasalah
 - b. Pemenuhan persyaratan administratif dalam rangka penilaian kemampuan keuangan. Hal ini diatur di dalam ketentuan mengenai penilaian kemampuan dan kepatutan.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum... Op Cit*, Pasal 8 ayat (2).

¹⁸⁵ *Ibid*, Pasal 11 ayat (2).

¹⁸⁶ *Ibid*, Pasal 18 ayat (1).

Persyaratan lainnya diatur dalam penjelasan Pasal 18 Peraturan Bank Indonesia tersebut.

Selain untuk para calon pemegang saham pengendali, terdapat pula beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh para pihak untuk dapat menjadi pemilik bank,¹⁸⁸ yaitu sebagai berikut:

1. Tidak termasuk dalam daftar orang tercela di bidang perbankan atau Daftar Tidak Lulus, sesuai dengan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia
2. Menurut penilaian Bank Indonesia, pihak tersebut memiliki integritas, yakni: memiliki akhlak dan moral yang baik; memiliki komitmen yang tinggi terhadap pembangunan operasional bank yang sehat dan memiliki komitmen untuk mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam hal ini, jika pemilik bank berbentuk badan hukum, maka persyaratan tersebut juga berlaku bagi pemilik maupun pengurus badan hukum tersebut.¹⁸⁹

Sehubungan dengan kepemilikan bank, dana yang digunakan untuk kepemilikan bank tersebut harus merupakan dana yang bersih,¹⁹⁰ artinya dana tersebut dilarang berasal dari pinjaman atau fasilitas pembiayaan dalam bentuk apa pun dari bank dan/atau pihak lain di Indonesia dan juga tidak boleh berasal dari dan untuk tujuan pencucian uang (*money laundering*). Begitu pula dengan kepemilikan saham pemegang saham pengendali, dimana kepemilikan saham tersebut dilarang untuk dijaminkan atau diagunkan kepada pihak lain,¹⁹¹ kecuali terhadap otoritas atau lembaga yang berwenang untuk melakukan upaya penyehatan dan/atau penyelamatan bank, yaitu Bank Indonesia, termasuk lembaga

¹⁸⁷ Ketentuan tersebut diatur dalam Peraturan Bank Indonesia No. 5/25/PBI/2003 tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan (Fit and Proper Test).

¹⁸⁸ *Ibid*, Pasal 17 ayat (1).

¹⁸⁹ *Ibid*, Pasal 17 ayat (2).

¹⁹⁰ *Ibid*, Pasal 14.

¹⁹¹ *Ibid*, Pasal 16.

lain yang ditunjuk oleh otoritas untuk melakukan kedua upaya tersebut seperti Lembaga Penjamin Simpanan (LPS).¹⁹²

Terkait dengan kepemilikan asing tersebut, pada dasarnya bank asing dapat membuka cabang di Indonesia sehingga kepemilikan bank asing tersebut terhadap cabangnya di Indonesia sebesar 100%. Sementara itu, bagi bank asing yang sudah mendirikan cabangnya di Indonesia, hanya diperbolehkan untuk menambah jumlah kantor cabangnya, atau membuka kantor cabang pembantu di wilayah yang sama dengan kantor cabangnya berada. Mengenai pembukaan kantor cabang, penambahan jumlah kantor cabang dan pembukaan kantor cabang pembantu dan juga kantor perwakilan, hal tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1999 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pembukaan Kantor Cabang, Kantor Cabang Pembantu dan Kantor Perwakilan dari Bank yang Berkedudukan Di Luar Negeri. Dengan demikian, bentuk badan hukum dari bank tersebut mengikuti bentuk badan hukum dari kantor pusat bank yang berada di luar negeri.

3.1.3. Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dan Peraturan Bank Indonesia No. 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah

Menurut Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, perbankan syariah diartikan sebagai:

“.. segala sesuatu yang menyangkut mengenai bank syariah dan unit usaha syariah, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.”¹⁹³

Jadi, dengan kata lain, perbankan syariah tersebut merupakan suatu sistem yang dikembangkan berdasarkan syariah Islam. Usaha pembentukan sistem syariah ini dilatarbelakangi oleh larangan dalam Islam untuk memungut atau meminjam apapun dengan bunga dan larangan untuk ikut berinvestasi dalam

¹⁹² *Ibid*, Penjelasan Pasal 16.

¹⁹³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perbankan Syariah*, UU No. 21 Tahun 2008, LN No. 94, TLN No. 4867, Pasal 1 angka 1.

usaha-usaha yang digolongkan sebagai usaha yang haram. Bank syariah dalam hal ini diartikan sebagai bank yang menjalankan kegiatannya berdasarkan prinsip syariah dan menurut jenisnya terdiri dari bank umum syariah dan bank perkreditan syariah. Namun, dalam penelitian ini, pembahasan hanya akan difokuskan terhadap bank umum syariah. Mengenai pengertian bank Islam itu sendiri, menurut Sudarsono (2004),¹⁹⁴ bank syariah adalah lembaga keuangan yang usaha pokoknya memberikan kredit dan jasa-jasa lain dalam lalu lintas pembayaran serta peredaran uang yang beroperasi dengan prinsip-prinsip syariah.

Sehubungan dengan perbankan syariah itu sendiri, perbankan syariah ini sudah muncul lama sebelum adanya undang-undang tentang perbankan syariah tersebut. Sebelum munculnya undang-undang ini, pengaturan mengenai bank syariah tersebut sudah dicantumkan dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, yaitu dalam Pasal 6 huruf m, yang menyatakan bahwa bank diperbolehkan menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah.¹⁹⁵ Kegiatan bank berdasarkan prinsip bagi hasil ini dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan penyediaan jasa perbankan berdasarkan prinsip bagi hasil yang tidak didasarkan pada sistem bunga tetapi atas dasar prinsip bagi hasil atau jual beli yang telah digariskan dalam syariat Islam.¹⁹⁶

Pada saat itu, Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tersebut menggunakan penamaan bank berdasarkan prinsip bagi hasil untuk menyebut bank Islam karena lebih bersifat netral dimana pada saat itu, situasi politis memungkinkan untuk adanya penggunaan kata-kata Islam secara formal.¹⁹⁷ Sebagai tindak lanjut, pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 1992 tentang

¹⁹⁴ Buletin Ekonomika dan Bisnis Islam, Perbankan Syariah, Lebishawaab, [Rabu, 21 April 2010], <lebi.fe.ugm.ac.id/shirat/data/lebishawaabmei.pdf>, hal. 1.

¹⁹⁵ Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan Islam di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002), hal. 43.

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ *Ibid.*, hal. 44.

Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil, seperti yang telah diamanatkan dalam Pasal 6 huruf m Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan tersebut.¹⁹⁸

Setelah lahirnya Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, bank Islam tidak lagi dinamakan sebagai bank berdasarkan prinsip bagi hasil, tetapi dengan nama bank berdasarkan prinsip syariah, yaitu berdasarkan aturan perjanjian antara bank dengan pihak lain untuk penyimpanan dana dan/atau pembiayaan kegiatan usaha atau kegiatan lainnya yang dinyatakan sesuai dengan syariah.¹⁹⁹ Dengan lahirnya Undang-Undang ini, maka Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil ini dicabut. Lahirnya Undang-Undang ini juga membuat perbankan syariah ini semakin berkembang dan semakin memiliki kepastian hukum.

Namun, walaupun begitu, di dalam Undang-Undang ini belum terdapat banyak pengaturan mengenai perbankan syariah karena perbankan syariah tersebut memiliki kekhususan dibandingkan dengan perbankan konvensional sehingga perlu dibuat pengaturan yang khusus tersendiri. Akhirnya, pada tahun 2008, sebagai salah satu upaya untuk lebih memberikan kepastian hukum bagi keberadaan perbankan syariah, dibuatlah Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Dengan demikian, Undang-Undang tentang Perbankan Syariah tersebut merupakan pengaturan bagi perbankan syariah. Selain itu, pengaturan mengenai perbankan syariah ini juga terdapat di dalam Peraturan Bank Indonesia No. 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, dalam penelitian ini, penulis hanya akan memfokuskan diri pada pembahasan mengenai bank umum syariah. Bank umum syariah, menurut Undang-Undang No. 21 Tahun 2008, merupakan bank syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.²⁰⁰ Bank umum syariah tersebut memang berbeda dengan bank umum konvensional, dimana perbedaan tersebut terletak pada operasional bank

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ *Ibid*, hal. 45 – 46.

²⁰⁰ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perbankan Syariah... Op Cit*, Pasal 1 angka 8.

syariah yang tidak menggunakan sistem bunga dan cakupan kegiatan usaha bank umum syariah yang juga lebih luas karena meliputi kegiatan usaha dari *commercial banking* dan *investment banking*.²⁰¹ Akan tetapi, walaupun bank umum syariah tersebut menggunakan prinsip syariah, bank tersebut berlaku secara universal, baik untuk masyarakat muslim maupun untuk masyarakat non muslim, selama transaksi yang dilakukan menggunakan prinsip syariah.²⁰²

Terkait dengan perbedaan antara bank umum syariah dan bank umum konvensional, di dalam Undang-Undang Perbankan disebutkan bahwa bank umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan/atau prinsip syariah. Hal ini berarti bahwa bank umum konvensional pun dapat memiliki usaha berdasarkan prinsip syariah. Namun, dalam Undang-Undang Perbankan Syariah, tidak terdapat pengertian yang menunjukkan hal tersebut. Sebab, walaupun bank umum konvensional tersebut dapat memiliki usaha yang berdasarkan prinsip syariah atau disebut dengan Unit Usaha Syariah (UUS), bukan berarti bahwa bank umum konvensional tersebut menjadi bank umum syariah.

Mengenai pendirian bank umum syariah, setiap pihak yang akan melakukan kegiatan usaha bank umum syariah tersebut harus terlebih dahulu memperoleh izin usaha sebagai Bank Umum Syariah dari Bank Indonesia.²⁰³ Di dalam Peraturan Bank Indonesia No. 11/3/PBI/2009 tersebut, dinyatakan bahwa pemberian izin usaha tersebut harus dilakukan dengan dua tahap,²⁰⁴ yaitu:

1. Persetujuan prinsip, yaitu persetujuan untuk melakukan persiapan pendirian bank.

²⁰¹ Tim Kerja Pimpinan Abdul Gani Abdullah, *Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Pengaturan Perbankan Syariah di Indonesia*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM RI, 2003), hal. 18 – 19.

²⁰² *Ibid*, hal. 19.

²⁰³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perbankan Syariah... Op Cit*, Pasal 5 ayat (1).

²⁰⁴ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum Syariah*, PBI No. 11/3/PBI/2009. LN Tahun 2009 No. 29, TLN No. 4978, Pasal 4 ayat (2).

2. Izin usaha, dimana izin tersebut diberikan untuk melakukan kegiatan usaha bank. Pemberian izin ini dilakukan setelah dilakukannya persiapan pendirian bank.

Untuk dapat memperoleh izin usaha tersebut, para pihak yang akan melaksanakan kegiatan bank syariah tersebut harus memenuhi beberapa persyaratan,²⁰⁵ dimana persyaratan tersebut sama dengan persyaratan bagi bank umum konvensional.

Terkait dengan susunan kepengurusan, susunan kepengurusan tersebut bergantung pada bentuk badan hukum dari bank umum syariah tersebut. Mengenai bentuk badan hukum bank umum syariah, terdapat perbedaan dengan bentuk badan hukum bank umum konvensional. Menurut Pasal 7 Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah jo. Pasal 2 Peraturan Bank Indonesia No. 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah, bentuk badan hukum bank umum syariah adalah perseroan terbatas. Dengan demikian, bank umum syariah tidak bisa didirikan dengan bentuk badan hukum lainnya.

Terkait dengan pendirian bank umum syariah, persetujuan atau penolakan persetujuan prinsip tersebut diberikan oleh Bank Indonesia atas dasar penelitian akan kelengkapan dan kebenaran dokumen-dokumen yang telah diserahkan, analisis mengenai tingkat persaingan yang sehat antara bank dan unit usaha syariah, tingkat kejenuhan tingkat bank dan unit usaha syariah, dan pemerataan pembangunan ekonomi nasional, serta uji kemampuan dan kepatutan atas calon pemegang saham pengendali, calon anggota direksi, calon dewan komisaris dan calon dewan pengawas syariah (DPS).²⁰⁶ Syarat yang sama juga berlaku dalam hal permohonan izin usaha.²⁰⁷

Mengenai kepemilikan bank,²⁰⁸ menurut Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum Syariah tersebut, bank umum syariah dapat dimiliki oleh:

²⁰⁵ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perbankan Syariah... Op Cit*, Pasal 5 ayat (2).

²⁰⁶ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum Syariah... Op Cit*, Pasal 8 ayat (2).

²⁰⁷ *Ibid*, Pasal 11 ayat (2).

²⁰⁸ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perbankan Syariah... Op Cit*, Pasal 9 ayat (1).

1. Warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia
2. Warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia dengan warga negara asing dan/atau badan hukum asing secara kemitraan. Dalam hal salah satu pihak yang mendirikan bank umum syariah adalah badan hukum asing,²⁰⁹ badan hukum asing tersebut harus memperoleh rekomendasi terlebih dahulu dari otoritas perbankan di negara asal badan hukum asing tersebut, yang sekurang-kurangnya memuat keterangan bahwa badan hukum asing tersebut memiliki reputasi yang baik dan tidak pernah melakukan perbuatan tercela dalam bidang perbankan.
3. Pemerintah daerah

Hal ini juga dijelaskan dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia No 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah.

Mengenai kepemilikan saham bank umum syariah, kepemilikan saham oleh badan hukum Indonesia paling tinggi sebesar modal sendiri bersih badan hukum yang bersangkutan. Seperti halnya kepemilikan saham badan hukum Indonesia dalam bank umum konvensional, misalnya bagi perseroan terbatas, modal sendiri bersih tersebut berupa penjumlahan dari modal disetor, cadangan dan laba, dikurangi penyertaan dan kerugian.

Terkait dengan kepemilikan dalam bank umum syariah tersebut, di dalam Pasal 6 ayat (2) Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum Syariah, kepemilikan asing, baik warga negara asing maupun badan hukum asing, dalam bank umum syariah, paling banyak sebesar 99% dari modal disetor bank. Dengan demikian, seperti halnya dalam bank umum konvensional, dengan adanya persentase sebesar ini, dapat membuat pihak asing tersebut menjadi pemegang saham pengendali dari bank umum syariah tersebut. Walaupun begitu, bank umum syariah tersebut juga tidak akan berubah status menjadi bank campuran karena dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas

²⁰⁹ *Ibid*, Penjelasan Pasal 9 ayat (1) huruf b.

Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sudah tidak diatur mengenai bank campuran, seperti halnya dengan bank umum konvensional.

Sehubungan dengan pemegang saham pengendali, seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, dalam rangka permohonan persetujuan prinsip dan permohonan izin usaha,²¹⁰ terdapat penilaian kemampuan dan kepatutan (*Fit and Proper Test*) terhadap calon pemegang saham pengendali. Dengan demikian, walaupun dapat memiliki kepemilikan sampai dengan 99%, pihak asing tersebut tidak dapat langsung menjadi pemegang saham pengendali.

Sehubungan dengan menjadi pemegang saham pengendali, di dalam Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum Syariah tersebut diatur pula bahwa pihak-pihak yang dapat menjadi pemegang saham pengendali harus memenuhi beberapa persyaratan,²¹¹ yaitu:

1. Persyaratan integritas, yang sekurang-kurangnya mencakup:
 - a. Memiliki komitmen akhlak dan moral yang baik
 - b. Memiliki komitmen untuk mematuhi peraturan perbankan syariah dan peraturan perundang-undangan
 - c. Memiliki komitmen yang tinggi terhadap pengembangan bank yang sehat dan tangguh

Selain itu, pihak yang akan menjadi pemegang saham pengendali tersebut juga harus memenuhi persyaratan kelayakan keuangan. Keseluruhan persyaratan dan tata cara penilaian kemampuan dan kepatutan.²¹² Begitu pula dengan

²¹⁰ Penilaian kemampuan dan kepatutan terhadap calon pemegang saham pengendali dalam rangka permohonan izin usaha dilakukan bila ada penggantian atau penambahan calon pemegang saham pengendali. Hal ini diatur dalam Pasal 11 ayat (2) Peraturan Bank Indonesia No. 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah.

²¹¹ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum Syariah...Op Cit*, Pasal 17 ayat (1) jo. Pasal 16.

²¹² Seluruh persyaratan dan tata cara penilaian kemampuan dan kepatutan untuk bank umum syariah diatur dalam Peraturan Bank Indonesia No. 11/31/PBI/2009 tentang Uji Kemampuan dan Kepatutan (*Fit and Proper Test*) Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah.

persyaratan bagi pihak-pihak yang akan menjadi pemilik bank.²¹³ Sehubungan dengan hal tersebut, seperti halnya bank umum konvensional, dana yang akan digunakan dalam rangka kepemilikan bank tidak boleh berasal dari fasilitas pinjaman atau pembiayaan dalam bentuk apapun dari bank dan/atau pihak lain, serta tidak boleh berasal dan untuk tujuan pencucian uang.²¹⁴

Terkait dengan komitmen Indonesia di WTO pada tahun 1998,²¹⁵ komitmen Indonesia mengenai perbankan pada saat itu hanya mengacu pada *commercial bank* (bank umum), yang dalam hal ini hanya mengacu pada bank umum konvensional saja. Oleh karena itu, berdasarkan *Schedule of Commitmen* (SOC) Indonesia di WTO pada tahun 1998 tersebut, tidak ada komitmen mengenai bank umum syariah. Sebab, sampai saat ini, di dalam CPC yang ada di WTO, belum ada klasifikasi mengenai perbankan syariah. Namun, pada tahun 2009, sudah dimulai suatu diskusi mengenai *Islamic Banking* di WTO dimana diskusi tersebut disebut sebagai *Conceal for Trade in Financial Services* (CTFS). Akan tetapi, diskusi ini belum masuk ke dalam tahap perundingan sehingga masih butuh waktu dan proses yang cukup panjang untuk memasukkan klasifikasi mengenai *Islamic Banking* (bank Islam/bank syariah).

3.1.4. Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum

Peraturan pemerintah ini lahir pada masa dimana perbankan Indonesia sedang mengalami krisis yang sangat berat yang juga dipengaruhi oleh adanya krisis moneter. Krisis dalam industri perbankan tersebut terjadi karena adanya beberapa faktor,²¹⁶ antara lain, yaitu:

1. Adanya konsentrasi alokasi dana yang besar pada sekelompok pihak

²¹³ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum Syariah...Op Cit*, Pasal 16.

²¹⁴ *Ibid*, Pasal 15.

²¹⁵ Informasi tersebut diperoleh dari wawancara penulis dengan narasumber dari Bank Indonesia yang bernama Bapak Imam Subarkah, yang dilakukan pada hari Selasa, tanggal 13 April 2010 di Gedung Tipikal Lantai 9, Bank Indonesia pada pukul 14.00 WIB.

²¹⁶ Muhammad Djumhana, *Op Cit*, hal. 73.

2. Pemberian pinjaman yang tidak menaati aturan
3. Lemahnya pengawasan dan sumber daya manusianya
4. Struktur permodalan perbankan nasional yang masih lemah
5. Meningkatnya persaingan
6. Meningkatnya korupsi, kolusi dan nepotisme di dunia perbankan nasional

Untuk memperbaiki keadaan tersebut, pemerintah melakukan upaya likuidasi bank-bank, mengambil alih penguasaan atas empat bank swasta nasional, dan membekukan beberapa bank lainnya.²¹⁷ Akan tetapi, upaya-upaya tersebut membuat terjadinya penurunan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap dunia perbankan nasional sehingga akhirnya pemerintah mengeluarkan beberapa ketentuan dengan tujuan untuk memulihkan kembali tingkat kepercayaan masyarakat. Selain memulihkan kepercayaan masyarakat, pemerintah juga berupaya untuk menguatkan permodalan bank di Indonesia.²¹⁸

Pada awalnya, hal tersebut dilakukan dengan cara melebur bank-bank pemerintah, seperti meleburkan Bank Bumi Daya dengan Bank Pembangunan Indonesia.²¹⁹ Namun, langkah tersebut akhirnya menimbulkan masalah baru. Pada tahun 1999, dimulailah suatu langkah baru dalam hal perbaikan di bidang perbankan, yaitu dengan melakukan perubahan landasan hukum yang dipakai dalam program penyehatan perbankan nasional, yang kemudian upaya tersebut menghasilkan beberapa ketentuan baru.²²⁰ Salah satu ketentuan baru tersebut adalah Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum.

Berdasarkan penjelasan tersebut, Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum tersebut lahir dengan beberapa pertimbangan, antara lain, yaitu:

²¹⁷ *Ibid*, hal. 74.

²¹⁸ *Ibid*.

²¹⁹ *Ibid*, hal. 75.

²²⁰ *Ibid*, hal. 76.

- 1) Diperlukan suatu upaya untuk dapat mendorong bank memperkuat permodalannya yang bertujuan untuk menciptakan sistem perbankan yang sehat, tangguh dan efisien serta mampu bersaing dalam era globalisasi dan perdagangan bebas
- 2) Untuk dapat memperkuat permodalan perbankan tersebut, perlu dibuka kesempatan yang lebih luas kepada masyarakat untuk membeli saham bank.

Keberadaan aturan ini juga didukung oleh komitmen Indonesia di dalam GATS-WTO mengenai pembukaan akses pasar industri perbankan terhadap pihak asing.

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, bank umum di Indonesia, baik bank umum konvensional maupun bank umum syariah, dapat didirikan oleh beberapa pihak, yaitu warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia, dan juga warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia dengan warga negara asing dan/atau badan hukum asing. Dengan demikian, baik perseorangan (WNI maupun WNA) maupun badan hukum (badan hukum Indonesia maupun badan hukum asing),²²¹ dapat mempunyai kepemilikan terhadap bank umum di Indonesia.

Sehubungan dengan kepemilikan tersebut, selain pada saat pendirian, baik perseorangan maupun badan hukum dapat melakukan pembelian saham bank umum baik secara langsung²²² maupun melalui bursa efek.²²³ Sebelum lahirnya peraturan pemerintah ini, hal ini sudah diatur di dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, yaitu dalam Pasal 26 ayat (2) dan hal ini dipertegas pula dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Terkait dengan pembelian saham tersebut, dalam hal ini, semua perbuatan hukum

²²¹ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pembelian Saham Bank Umum*, PP No. 29 Tahun 1999, LN No. 62, TLN No. 3841, Pasal 1 angka 2 dan 3.

²²² Termasuk juga pembelian saham bank umum yang berbentuk perseroan terbuka yang dilakukan di luar bursa efek.

²²³ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pembelian Saham Bank Umum...Op Cit*, Pasal 2 ayat (1).

yang mengakibatkan terjadinya peralihan hak atas saham dapat dipersamakan dengan pembelian saham.²²⁴

Dalam hal ini, bagi warga negara asing dan/atau badan hukum asing, jumlah kepemilikan saham yang dapat dimiliki oleh warga negara asing dan/atau badan hukum asing tersebut, baik yang diperoleh melalui pembelian secara langsung maupun melalui bursa efek, sebanyak-banyaknya adalah 99% dari jumlah saham yang dikeluarkan oleh bank umum tersebut.²²⁵ Namun, dalam hal pembelian saham melalui bursa efek, pihak asing dapat melakukan pembelian saham sebanyak-banyaknya 100% dari jumlah saham yang dicatatkan di bursa efek.²²⁶

Mengenai saham bank umum yang dicatatkan di bursa efek tersebut,²²⁷ pada dasarnya, bank umum hanya dapat mencatatkan sahamnya di bursa efek paling banyak sebesar 99% dari jumlah saham bank yang bersangkutan. Dengan begitu, sisa saham bank umum tersebut yang tidak dicatatkan di bursa, sekurang-kurangnya 1%, tetap harus menjadi milik warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia. Namun, dalam rangka penerbitan saham melalui penawaran umum efek, pihak bank, baik bank umum konvensional maupun bank umum syariah, wajib melaporkan hal tersebut kepada Bank Indonesia.²²⁸ Terkait dengan kepemilikan asing tersebut, hal ini juga ditegaskan kembali dalam Pasal 6 ayat (3) Peraturan Bank Indonesia No. 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum dan Pasal 6 ayat (2) Peraturan Bank Indonesia No. 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah. Sehubungan dengan pengaturan tentang bank umum syariah, saham yang diterbitkan oleh bank umum syariah hanyalah saham atas nama.

²²⁴ Hal ini dijelaskan dalam penjelasan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum tersebut.

²²⁵ *Ibid*, Pasal 3.

²²⁶ *Ibid*, Pasal 4 ayat (1).

²²⁷ *Ibid*, Pasal 4 ayat (2) dan (3).

²²⁸ Hal ini dijelaskan dalam Pasal 25 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia No. 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum dan Pasal 21 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia No. 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah.

Selain itu, bank umum syariah tetap dapat melakukan penawaran umum efek selama tidak bertentangan dengan prinsip syariah dan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal. Terkait dengan hal tersebut, dewasa ini di Indonesia sudah mulai berkembang pasar modal syariah dimana dalam pasar modal syariah ini, segala ketentuan di dalamnya harus didasarkan pada prinsip syariah, dimana hal tersebut berkembang dengan dilatarbelakangi oleh banyaknya penduduk Indonesia yang beragama muslim dan didukung dengan berkembangnya perbankan syariah sehingga muncul keinginan untuk menciptakan sistem sosial ekonomi yang berlandaskan nilai-nilai ajaran Islam.²²⁹

Sehubungan dengan pembelian saham bank umum tersebut, berlaku pula ketentuan mengenai akuisisi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank, selama tidak diatur secara khusus dalam Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum tersebut. Namun, untuk pembelian saham secara langsung yang tidak termasuk akuisisi bank berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1999 tersebut, hal tersebut tetap wajib dilaporkan kepada Bank Indonesia selambat-lambatnya 10 hari sejak pembelian dilakukan.²³⁰

Dalam hal pembelian saham dilakukan melalui bursa efek, maka setiap pihak yang memiliki kepemilikan sekurang-kurangnya 5% dari jumlah saham yang dikeluarkan oleh perusahaan publik (dalam hal ini bank dengan bentuk perseroan terbatas) wajib melapor kepada Bapepam atas kepemilikannya dan setiap perubahan kepemilikan atas saham bank tersebut selambat-lambatnya 10 hari sejak terjadinya kepemilikan atau perubahan kepemilikan. Hal ini juga perlu disampaikan kepada Bank Indonesia.²³¹ Selain itu, setiap pembelian saham bank umum secara langsung atau pembelian saham melalui bursa efek yang mengakibatkan kepemilikan mencapai 25% atau lebih dari jumlah saham yang

²²⁹ M. Irsa Nasarudin, et al, *Aspek Hukum Pasar Modal Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2008), hal. 16.

²³⁰ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pembelian Saham Bank Umum...Op Cit*, Pasal 5 dan 6 ayat (1).

²³¹ *Ibid*, Pasal 6 ayat (2) beserta penjelasannya.

dikeluarkan, atau kurang dari 25% tetapi mengakibatkan beralihnya pengendalian bank wajib memperoleh izin dari Bank Indonesia, kecuali bila memang tidak dimaksudkan untuk dicatat dalam kepemilikan bank umum tersebut.²³²

Dalam hal ini, bila pembeli tersebut tidak memenuhi persyaratan sebagai pemegang saham yang ditetapkan dalam Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum dan Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum Syariah, saham yang dibeli tersebut wajib dialihkan pada pihak lain yang memenuhi persyaratan paling lambat dalam waktu 90 hari sejak pemberitahuan dari Bank Indonesia kepada si pembeli itu. Kalau dalam waktu tersebut saham belum dialihkan, si pembeli tersebut akan dilarang untuk melakukan tindakan-tindakan sebagai pemegang saham dan bank yang bersangkutan juga dilarang untuk mencatatkan pembelian saham tersebut dan/atau memberikan hak apapun sebagai pemegang saham kepada pembeli tersebut.²³³ Jika bank tersebut melanggar, maka bank itu akan dikenakan sanksi administratif.²³⁴

3.1.5. Peraturan Bank Indonesia No. 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia

Pokok kebijakan kepemilikan tunggal tersebut adalah bahwa setiap pihak hanya dapat menjadi pemegang saham pengendali pada 1 bank umum di Indonesia saja.²³⁵ Peraturan ini lahir dilatarbelakangi oleh keinginan untuk menggerakkan industri perbankan ke arah yang lebih baik. Hal ini dilakukan melalui program-program Arsitektur Perbankan Indonesia (API), khususnya dalam Pilar I mengenai penguatan struktur perbankan nasional dan Pilar III

²³² Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia...Op Cit*, hal. 82. Hal ini juga dijelaskan dalam Booklet Perbankan Indonesia 2009.

²³³ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pembelian Saham Bank Umum...Op Cit*, Pasal 7 ayat (1) – (3).

²³⁴ Sanksi administratif tersebut diatur dalam Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 7 ayat (4).

²³⁵ Bank Indonesia, *Booklet Perbankan Indonesia 2008*, hal. 74.

mengenai peningkatan fungsi pengawasan.²³⁶ Keinginan tersebut dilatarbelakangi oleh kondisi perbankan nasional dimana liberalisasi perbankan telah memfasilitasi pertumbuhan perbankan yang cepat sehingga memberi peluang masuknya banyak pihak ke dalam industri ini, termasuk pihak-pihak yang kurang memiliki kualitas dalam menjalankan industri perbankan nasional. Kondisi ini menciptakan sebuah sistem dan struktur perbankan yang memungkinkan terjadinya kepemilikan silang dan *lending pattern* serta kemungkinan dimilikinya bank secara mutlak atau mayoritas.²³⁷

Dengan adanya kondisi seperti itu, kondisi perbankan Indonesia menjadi semakin memburuk dimana semakin banyak campur tangan pemilik yang berlebihan dalam manajemen bank dan bahkan ada pemilik yang merangkap pula sebagai pengurus bank. Dengan struktur kepemilikan seperti itu, peran dewan komisaris menjadi tidak efektif karena posisi dewan komisaris tersebut banyak diisi oleh pemilik bank itu sendiri. Hal ini melemahkan fungsi pengawasan internal dan untuk itu pengawasan terhadap operasional bank tersebut hanya bergantung pada pengawasan eksternal dari Bank Indonesia. Untuk itu, diperlukan suatu langkah yang berfungsi untuk menghilangkan kemungkinan adanya benturan kepentingan antara pemegang saham dan/atau pengurus bank yang timbul dari adanya kepemilikan silang atau kepengurusan silang dan juga dari adanya dominasi kepemilikan saham bank.²³⁸

Dengan demikian, demi terwujudnya struktur perbankan yang sehat, diperlukan langkah-langkah konsolidasi perbankan,²³⁹ dimana dari langkah-langkah ini diharapkan akan membawa peningkatan skala ekonomi dari bank-

²³⁶ Djoko Retnadi, "Single Presence Policy and Then National Banking Map", *The Indonesia Economic Intelligence, Economic Review No. 205, edisi September 2006*. [Minggu, 28 Maret 2010], < www.bni.co.id/Portals/0/Document/single%20present.pdf>, hal. 1.

²³⁷ Zulkarnaen Sitompul, "Pembatasan Kepemilikan Bank-Gagasan Untuk Memperkuat Sistem Perbankan", [Senin, 19 April 2010], <zulsitompul.files.wordpress.com/.../pembatasan-kepemilikan-bankjhb_artikel.pdf>, hal. 1.

²³⁸ *Ibid*, hal. 2.

²³⁹ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia*, PBI No. 8/16/PBI/2006, LN Tahun 2006 No. 73, TLN No. 4642, Penjelasan Umum.

bank di Indonesia dan peningkatan efektivitas pengawasan bank. Langkah-langkah tersebut antara lain dilakukan melalui penataan kembali struktur kepemilikan bank di Indonesia, khususnya melalui penerapan kebijakan kepemilikan, yang juga disebut dengan *single presence policy*, yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia tersebut pada tanggal 5 Oktober 2006 melalui Peraturan Bank Indonesia No. 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia. Kebijakan ini termasuk dalam Paket Kebijakan Oktober (Pakto) 2006.²⁴⁰

Menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Bank Indonesia tersebut, kepemilikan tunggal adalah suatu kondisi dimana suatu pihak hanya menjadi pemegang saham pengendali pada satu bank saja. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, pemegang saham pengendali adalah badan hukum dan/atau perorangan dan/atau kelompok usaha yang memiliki saham bank sebesar 25% atau lebih dari jumlah yang dikeluarkan oleh bank dan mempunyai hak suara; atau yang memiliki kurang dari 25% dari jumlah saham yang dikeluarkan dan mempunyai hak suara tetapi dapat dibuktikan telah melakukan pengendalian baik secara langsung maupun tidak langsung, dimana pemegang saham pengendali tersebut merupakan badan hukum, maka pengertian pemegang saham pengendali tersebut adalah sampai pemegang saham terakhir (*ultimate shareholder*).²⁴¹ Sementara itu, perusahaan induk di bidang perbankan adalah badan hukum yang dibentuk dan/atau dimiliki oleh pemegang saham pengendali untuk mengkonsolidasikan dan mengendalikan secara langsung seluruh aktivitas bank-bank yang merupakan anak perusahaannya.²⁴²

²⁴⁰ Johannes Ibrahim, "Penerapan Single Presence Policy dan Dampaknya Bagi Perbankan Nasional", *Jurnal Hukum Bisnis Volume 27 No. 2 Tahun 2008*, (Jakarta: Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, 2008), hal. 5.

²⁴¹ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia... Op Cit*, Pasal 1 angka 3.

²⁴² *Ibid*, Pasal 1 angka 4.

Berdasarkan pengertian kepemilikan tunggal tersebut, setiap pihak hanya dapat menjadi pemegang saham pengendali pada satu bank. Namun, ketentuan tersebut dikecualikan²⁴³ pada:

1. Pemegang saham pengendali pada dua bank yang masing-masing melakukan usaha dengan prinsip yang berbeda-beda, yaitu secara konvensional dan syariah. Namun, kebijakan ini tetap dapat diterapkan kalau pemegang saham pengendali tersebut memiliki lebih dari dua bank dan ada diantara bank-bank tersebut yang mempunyai prinsip kegiatan usaha yang sama, dimana hal ini diutarakan dalam penjelasan Pasal 2 ayat (2) huruf a peraturan bank Indonesia ini.
2. Pemegang saham pengendali pada dua bank yang salah satunya merupakan bank campuran dimana bank campuran ini adalah bank yang didirikan dan dimiliki oleh bank yang berkedudukan di luar negeri dan bank di Indonesia yang telah berdiri sebelum lahirnya Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 dan sampai saat peraturan bank Indonesia ini berlaku, komposisi pemegang sahamnya masih tetap seperti semula. Pengecualian terhadap opsi ini mengacu pada pengecualian di Pasal 2 ayat (2) huruf a, dimana bila terdapat lebih dari dua bank dan diantaranya ada lebih dari satu bank yang bukan bank campuran, maka pemegang saham pengendali tersebut wajib untuk melakukan merger atau konsolidasi atas kedua bank tersebut.²⁴⁴
3. Bank *holding company* atau perusahaan induk di bidang perbankan.

Sejak berlakunya ketentuan ini, maka menurut Pasal 3 ayat (1), para pemegang saham pengendali yang memiliki lebih dari satu bank wajib menyesuaikan struktur kepemilikannya dengan beberapa cara:

1. Mengalihkan sebagian atau seluruh kepemilikan sahamnya pada salah satu atau lebih bank yang dikendalikannya kepada pihak lain yang berasal dari luar kelompok usaha atau keluarga sampai derajat kedua dari pemegang

²⁴³ *Ibid*, Pasal 2 ayat (2).

²⁴⁴ Kornelis Dehotman, "Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan Menuju Tata Perbankan yang Sehat dan Kompetitif", (Tesis Program Pascasarjana Universitas Indonesia Jakarta, 2008), hal. 35.

saham pengendali tersebut. Pengalihan saham ini didasarkan pada ketentuan mengenai akuisisi dalam Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank dan Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum.²⁴⁵

2. Melakukan merger atau konsolidasi atas bank-bank yang dikuasai, dengan memperhatikan pengecualian-pengecualian tersebut
3. Membentuk perusahaan induk di bidang perbankan (*bank holding company*) dengan dua cara, yaitu: mendirikan badan hukum baru sebagai bank *holding company* atau menunjuk salah satu bank yang dikendalikannya untuk menjadi bank *holding company*. Bila pemegang saham pengendali tersebut memilih untuk membentuk bank *holding company*, hal tersebut wajib dilaporkan kepada Bank Indonesia dengan melampirkan dokumen pendukung karena Bank Indonesia perlu melakukan penilaian kemampuan dan kepatutan terhadap calon pengurus bank *holding company* ini. Namun, dalam hal ini, proses pengalihan saham tersebut dikecualikan dari ketentuan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank dan Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum.²⁴⁶

Bank *holding company* ini harus berbentuk perseroan terbatas dan tidak boleh melakukan kegiatan usaha lainnya selain menjadi pemegang saham bank. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 5.

Selain itu, bila setelah berlakunya Peraturan Bank Indonesia ini para pemegang saham pengendali yang sudah memiliki lebih dari dua bank membeli saham dari bank lain dan mengakibatkan mereka menjadi pemegang saham pengendali pada bank yang bersangkutan, maka pemegang saham pengendali

²⁴⁵ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia... Op Cit*, Penjelasan Pasal 3 ayat (1) huruf a.

²⁴⁶ *Ibid*, Pasal 4.

tersebut wajib melakukan merger atau konsolidasi antara bank yang baru dibeli dengan bank yang sudah dimiliki sebelumnya.²⁴⁷

Pada dasarnya, bank-bank yang memiliki pemegang saham pengendali yang sama wajib menyampaikan rencana penyesuaian struktur kepemilikan paling lambat kepada Bank Indonesia pada akhir Desember 2007 dan untuk pelaksanaan penyesuaian struktur tersebut, bank-bank tersebut diberi waktu sampai dengan akhir Desember 2010.²⁴⁸ Dengan demikian, bank-bank tersebut harus memberikan laporan setiap tiga bulan kepada Bank Indonesia mengenai perkembangan penyesuaian struktur kepemilikan tersebut terhitung sejak tanggal 1 Januari 2008. Namun, bank-bank tersebut dapat meminta perpanjangan waktu pada Bank Indonesia bila menurut penilaian Bank Indonesia terdapat kompleksitas permasalahan yang tinggi yang dihadapi pemegang saham pengendali dan/atau bank-bank yang dikendalikannya sehingga penyesuaian tersebut tidak dapat selesai pada waktunya.

Bila penyesuaian tersebut tidak dilakukan, maka pemegang saham pengendali tersebut tidak akan dapat melakukan pengendalian dan dilarang untuk memiliki kepemilikan saham dan hak suara lebih dari 10% jumlah saham bank yang dikeluarkan. Bank-bank yang dikendalikan oleh pemegang saham pengendali tersebut harus mencatatkan kepemilikan saham bagi yang bersangkutan paling tinggi 10% dan hanya memberikan hak suara paling tinggi 10% kepadanya. Mengenai sisa saham pemegang saham pengendali tersebut, bank-bank tersebut wajib menatausahakan sisa saham tersebut sebagai saham tanpa nama sampai sisa saham tersebut dialihkan. Pengalihan tersebut harus dilakukan oleh pemegang saham pengendali tersebut kepada pihak lain paling lambat 1 tahun setelah berakhirnya jangka waktu penyesuaian struktur kepemilikan tersebut.²⁴⁹

²⁴⁷ *Ibid*, Pasal 3 ayat (2).

²⁴⁸ *Ibid*, Pasal 8 ayat (1) jo. Pasal 7 ayat (1).

²⁴⁹ *Ibid*, Pasal 9 dan 10 ayat (1).

3.1.6. Peraturan Bank Indonesia No. 8/17/PBI/2006 tentang Insentif Dalam Rangka Konsolidasi Perbankan juncto Peraturan Bank Indonesia No. 9/12/PBI/2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia No. 8/17/PBI/2006 tentang Insentif Dalam Rangka Konsolidasi Perbankan

Dalam rangka melakukan upaya penyehatan perbankan nasional dan juga dalam rangka untuk memperkuat struktur dan permodalan bank, salah satu langkah yang dilakukan adalah dengan menerapkan ketentuan mengenai kepemilikan tunggal. Salah satu langkah atau opsi yang ditawarkan dalam ketentuan tersebut adalah dengan melakukan merger atau konsolidasi. Merger itu sendiri, menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Bank Indonesia No. 8/16/PBI/2006 tentang Insentif Dalam Rangka Konsolidasi Perbankan, merupakan penggabungan dua atau lebih bank dengan cara tetap mempertahankan berdirinya salah satu bank dan membubarkan bank-bank lainnya tanpa melikuidasinya terlebih dahulu. Sedangkan konsolidasi, menurut Pasal 1 angka 3 Peraturan Bank Indonesia , merupakan penggabungan dua bank atau lebih dengan cara mendirikan bank baru dan membubarkan bank-bank lainnya.

Pada prakteknya, dua proses tersebut bukan merupakan proses yang mudah. Walaupun, di satu sisi hal ini akan membuat modal dan aset dari beberapa bank akan bersatu dan akhirnya membuat modal bank hasil merger atau konsolidasi tersebut menjadi besar, di sisi lain upaya ini ternyata penuh risiko dan membutuhkan banyak biaya. Selain itu, hal ini akan berdampak besar, khususnya pada segi ketenagakerjaan dimana akan banyak pengangguran dan gangguan ekonomi.²⁵⁰

Dengan adanya dampak seperti itu, demi terwujudnya perbankan nasional yang sehat dengan struktur kepemilikan dan permodalan bank, Bank Indonesia merasa perlu untuk memberikan insentif bagi bank-bank yang melakukan merger

²⁵⁰ Johannes Ibrahim, *Loc Cit*, hal. 7.

atau konsolidasi tersebut.²⁵¹ Insentif-insentif tersebut, antara lain, adalah sebagai berikut:

1. Kemudahan dalam pemberian izin menjadi bank devisa
2. Kelonggaran sementara atas kewajiban pemenuhan Giro Wajib Minimum (GWM) Rupiah
3. Perpanjangan jangka waktu penyelesaian pelampauan BMPK yang timbul dari akibat merger atau konsolidasi
4. Kemudahan dalam pemberian izin pembukaan kantor cabang bank

Mengenai masalah perpajakan,²⁵² bank juga menginginkan adanya pengaturan mengenai insentif terhadap beberapa hal yang terkait dengan pajak. Namun, sampai saat ini masih diatur harmonisasi bersama antara Bank Indonesia dan Ditjen Pajak. Hal-hal yang diinginkan oleh bank untuk dijadikan insentif tersebut, antara lain, yaitu:

1. Pengurangan biaya Pajak Penghasilan atas peningkatan nilai aktiva bank hasil merger yang saat ini sebesar 10%
2. Pengurangan pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan sebesar 50% sehingga menjadi sebesar 5%
3. Pembebasan PPN atas setiap penyerahan barang atau jasa kena pajak untuk bank merger

Pada dasarnya, hal-hal yang menjadi permintaan bank untuk dijadikan insentif adalah aset yang dimasukkan bank yang meleburkan diri ke dalam bank penerima merger bisa diperhitungkan dengan nilai buku dan bukan nilai pasar. Sebab, jika dihitung dengan nilai pasar, beban pajaknya akan besar sekali sedangkan tidak ada *actual benefit* yang diterima oleh bank penerima dimana aset

²⁵¹ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia No. 8/17/PBI/2006 tentang Insentif Dalam Rangka Konsolidasi Perbankan*, PBI No. 9/12/PBI/2007, LN Tahun 2007 No. 120, TLN No. 4766, Pasal 2.

²⁵² Kornelis Dehotman, *Op Cit*, hal. 37.

bank yang meleburkan diri tersebut hanya menjadi tambahan aset bagi bank penerima.²⁵³

3.2. Perkembangan Kepemilikan Asing Pada Bank Umum Dalam Industri Perbankan Nasional Sejak Krisis Moneter

Kepemilikan asing di dalam industri perbankan Indonesia semakin berkembang sejak terjadinya krisis moneter pada tahun 1997-1998, khususnya setelah Indonesia menaruh komitmennya dalam bidang jasa di WTO. Namun, perkembangan tersebut juga dipengaruhi oleh peraturan-peraturan dan kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dan juga Bank Indonesia sebagai upaya untuk menanggulangi dampak krisis moneter tersebut dimana semenjak terjadi krisis moneter, kondisi perekonomian Indonesia, khususnya kondisi perbankan nasional, berada pada kondisi yang buruk dan tidak stabil dan mempengaruhi permodalan perbankan nasional.²⁵⁴ Krisis itu sendiri dimulai dari dampak depresiasi mata uang Thailand (Bath) yang menular ke negara-negara Asia lainnya, termasuk Indonesia, pada awal tahun 1997,²⁵⁵ yang kemudian diperparah dengan adanya berbagai faktor dari sektor perbankan itu sendiri.²⁵⁶

Sebagai upaya pemulihan diri dari krisis tersebut, ada beberapa tahap kebijakan yang dibuat untuk memulihkan kondisi perekonomian, khususnya perbankan dari krisis tersebut. Tahap yang pertama yaitu mengatasi kesulitan likuiditas perbankan dimana tahap ini dimulai sejak pertengahan tahun 1997 sampai dengan awal tahun 1998. Pada tahap ini, Bank Indonesia mengeluarkan kebijakan untuk memberikan kelonggaran likuiditas kepada bank-bank yang berupa fasilitas-fasilitas seperti Surat Berharga Pasar Uang (SBPU).

²⁵³ *Ibid*, hal. 37 – 38.

²⁵⁴ Informasi ini didapat dari wawancara penulis dengan Bapak Iman Subarkah, narasumber dari Bank Indonesia pada tanggal 13 April 2010 di Gedung Tipikal Lantai 9 Bank Indonesia, pukul 14.00 WIB.

²⁵⁵ Pekerja Museum, “Dampak Krisis Moneter Terhadap Sistem Perbankan”, [Rabu, 5 Mei 2010], <<http://pekerjamuseum.blogspot.com/2007/10/dampak-krisis-moneter-terhadap-sistem.html>>, hal. 1.

²⁵⁶ *Ibid*, hal. 2.

Namun, pada akhirnya fasilitas-fasilitas tersebut tidak meredakan krisis yang sedang melanda tersebut sehingga pemerintah terpaksa meminta bantuan kepada IMF. Sebagai hasil kesepakatan, IMF menyarankan Indonesia untuk melikuidasi bank-bank yang bangkrut dalam restrukturisasi perbankan. Dengan demikian, ada 16 bank yang dilikuidasi yang mengakibatkan menurunnya likuiditas perbankan sehingga semakin menurunkan kepercayaan masyarakat dan memperburuk kondisi perekonomian.

Sebagai upaya pemulihan, pemerintah mengupayakan adanya penguatan permodalan. Upaya penguatan permodalan tersebut dilakukan dengan beberapa hal. Pada awalnya, sebagai langkah awal untuk membantu menguatkan modal bank, pemerintah mengambil alih kepemilikan saham pada beberapa bank dengan tujuan untuk merekapitulasi permodalan bank-bank tersebut melalui Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN).²⁵⁷ Namun, karena pemerintah sudah tidak mempunyai dana untuk merekapitulasi dan pemerintah memerlukan dana untuk menambal defisit APBN, maka akhirnya pemerintah melalui BPPN melakukan divestasi sehingga saham-saham yang tadinya dimiliki oleh pemerintah dijual kepada pihak swasta.²⁵⁸ Pada kenyataannya, dengan didukung oleh langkah penguatan landasan pengaturan perbankan, seperti dengan lahirnya Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya dalam pembahasan mengenai Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999, berdasarkan Pasal 3, dijelaskan bahwa jumlah kepemilikan saham bagi pihak asing dalam bank umum dapat mencapai 99%. Ketentuan tersebut mengakibatkan semakin pihak asing yang masuk ke Indonesia.

Selain program divestasi saham pemerintah pada bank umum kepada pihak swasta baik asing maupun nasional dan Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum, kebijakan lainnya yang mempengaruhi perkembangan kepemilikan asing dalam bank umum adalah

²⁵⁷ Pembentukan BPPN tersebut dilakukan melalui adanya Keputusan Presiden No. 27 Tahun 1998 tentang Pembentukan Badan Penyehatan Perbankan Nasional.

²⁵⁸“Divestasi”, *Indonesia Merdeka*, [Selasa, 4 Mei 2010], <<http://perjuanganindonesiabar.wordpress.com/2009/06/07/divestasi/>>, hal. 2.

kebijakan jumlah modal inti minimum, yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia melalui Peraturan Bank Indonesia No. 7/15/PBI/2005 tentang Jumlah Modal Inti Minimum Bank Umum, yang kemudian diubah dengan Peraturan Bank Indonesia No. 9/16/PBI/2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia No. 7/15/PBI/2005 tentang Jumlah Modal Inti Minimum Bank Umum.

Ketentuan ini mengatur mengenai modal inti bank umum, yaitu modal disetor dan cadangan tambahan modal, sesuai dengan ketentuan Bank Indonesia mengenai Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Bank Umum. Pada intinya, berdasarkan aturan tersebut, bank umum wajib memenuhi modal inti sebesar Rp 80.000.000.000,00 (Rp 80 miliar) pada tanggal 31 Desember 2007. Selanjutnya, pada tanggal 31 Desember 2010, bank-bank umum tersebut wajib memenuhi jumlah modal inti minimum paling kurang sebesar Rp 100.000.000.000,00 (Rp 100 miliar). Menurut Pasal 4, jika bank umum tidak memenuhi jumlah modal inti sebesar Rp 80 miliar tersebut, maka bank umum tersebut wajib membatasi kegiatan usahanya, seperti tidak melakukan kegiatan usaha sebagai bank umum devisa, membatasi jumlah dana pihak ketiga yang dapat dihimpun oleh bank (hanya sebesar 10x modal inti), dan menutup semua jaringan kantor di luar wilayah provinsi kantor pusat bank. Bila bank tersebut tidak memenuhi jumlah modal inti sebesar Rp 100 miliar pada 31 Desember 2010 nanti, maka Bank Indonesia akan mengubah izin usaha bank umum tersebut menjadi izin usaha BPR.²⁵⁹

Karena adanya ketentuan tersebut, sebagai upaya untuk menghindari dibatasinya kegiatan usaha bank dan juga dirubahnya izin usaha bank umum tersebut menjadi izin usaha BPR, maka bank umum tersebut harus memenuhi kewajiban tersebut. Namun, jumlah modal inti minimum tersebut bukanlah angka yang kecil sehingga akan cukup menyulitkan bagi bank-bank yang permodalannya tidak terlalu besar. Dengan demikian, bank-bank tersebut harus mencari cara supaya dapat memenuhi jumlah modal inti minimum tersebut. Salah satu cara

²⁵⁹ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia No. 7/15/PBI/2005 tentang Jumlah Modal Inti Minimum Bank Umum*, PBI No. 9/16/PBI/2007, LN Tahun 2007 No. 145, TLN No. 4786, Pasal 5A ayat (1).

yang dapat digunakan adalah dengan menarik modal dari investor asing yang memang pada dasarnya memiliki permodalan yang kuat.²⁶⁰ Dengan demikian, hal ini semakin mempengaruhi perkembangan kepemilikan asing dalam bank umum di Indonesia tersebut.

Dengan demikian, setelah terjadinya krisis dan setelah lahirnya Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, hanya ada satu cara bagi pihak asing untuk masuk ke dalam industri perbankan nasional, yaitu dengan melakukan pembelian saham bank umum secara langsung maupun melalui pasar modal, baik dengan melakukan akuisisi maupun tidak.

Terkait dengan perkembangan tersebut, jumlah bank di Indonesia sekarang ini sudah mencapai 121 bank. Jumlah ini sudah menurun cukup jauh dibandingkan dengan 10 tahun sebelumnya, yaitu pada tahun 2000 dimana jumlah bank mencapai 151 bank, yang mencakup cabang dari bank yang berkedudukan di luar negeri (bank asing) dan juga bank umum yang memiliki kepemilikan asing. Berdasarkan Data Perbankan Indonesia tahun 2004, pada akhir Desember tahun 2001, jumlah bank campuran di Indonesia mencapai 24 bank. Bahkan, menurut Statistik Perbankan Indonesia edisi Januari 2005, jumlah bank campuran di Indonesia mencapai 29 bank. Bank campuran yang dimaksud di dalam data tersebut adalah bank-bank yang memang didirikan dengan izin usaha sebagai bank campuran menurut Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Oleh karena itu, jumlah ini belum termasuk kepemilikan asing yang terdapat di dalam bank-bank swasta nasional, baik yang merupakan bank devisa maupun yang bukan merupakan bank devisa.

Mengenai jumlah bank campuran tersebut, pada kenyataannya jumlah bank campuran tersebut terus menurun dimana sampai Januari tahun 2010 ini, jumlah bank campuran tersebut hanya menjadi 16.²⁶¹ Hal ini dipengaruhi oleh

²⁶⁰ Informasi ini didapat dari wawancara penulis dengan Bapak Iman Subarkah, narasumber dari Bank Indonesia pada tanggal 13 April 2010 di Gedung Tipikal Lantai 9 Bank Indonesia, pukul 14.00 WIB.

²⁶¹ Bank Indonesia, *Statistik Perbankan Indonesia Januari 2010*.

beberapa faktor, salah satunya adalah cukup banyaknya bank-bank campuran, baik bank campuran itu sendiri maupun bank asing dan/atau bank domestik yang merupakan pendirinya, melakukan merger sehingga mengurangi jumlah bank campuran tersebut, tetapi hal ini tidak berarti mengurangi kepemilikan asing di Indonesia.

Mengenai kepemilikan asing dalam perbankan nasional, pada tahun 2006,²⁶² kepemilikan asing di dalam perbankan nasional sudah mencapai 48,51%, termasuk di dalamnya cabang-cabang bank asing, sedangkan kepemilikan saham pemerintah di dalam perbankan sudah berkurang menjadi 37,45%, sisanya dipegang oleh pihak swasta nasional sebesar 14,04%. Sebagian besar saham yang dimiliki asing tersebut dimiliki oleh negara Singapura dan Malaysia. Terkait dengan kepemilikan saham dari Singapura dan Malaysia tersebut, dapat dilihat dari tabel-tabel di bawah ini.²⁶³

Tabel 3.1.

Kepemilikan Saham Investor Singapura di Beberapa Bank Nasional

NO	Bank	Saham Asing	Masyarakat/ Lokal
1	Danamon	Asia Financial (69,62%), yang mewakili Temasek	30,38%
2	BII	Sorak Finance (56,79%), yang mewakili Asia Financial, Kokomin Bank, Barclay Bank, ICB Financial Group Holding Ltd.	38,015 PT PPA (5,20%)
3	Bank NISP	OCBC Overseas Investment (70,66%) dan Intenational Finance (8,56%)	PT Sari Dasa Karsa (23,03%) Masyarakat (18,65%)

²⁶² Djoko Retnadi, *Loc Cit*, hal. 4.

²⁶³ *Ibid.*

Sementara itu, ini adalah tabel mengenai penguasaan saham investor dari Malaysia di bank di Indonesia, yaitu sebagai berikut:²⁶⁴

Tabel 3.2.

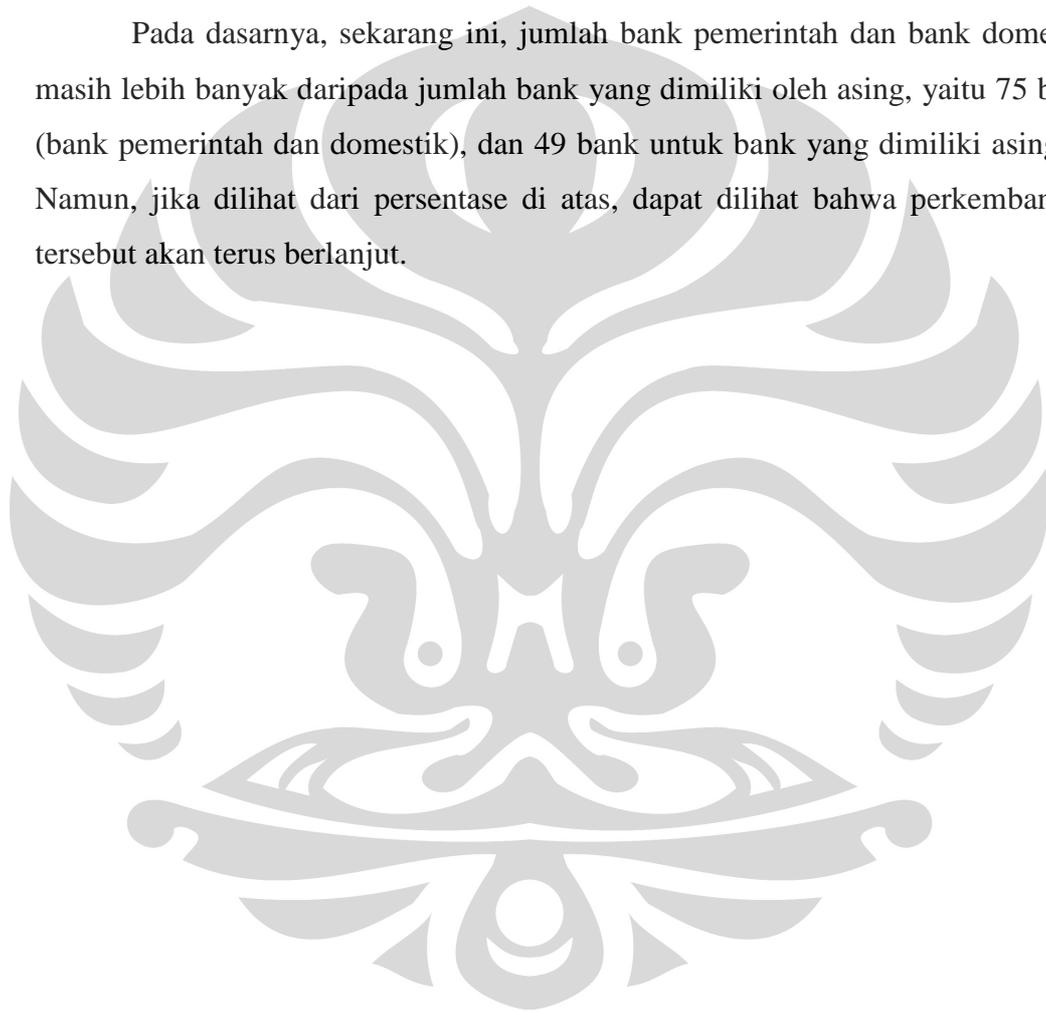
Kepemilikan Saham Investor Malaysia di Beberapa Bank Nasional

No	Bank	Pemegang Saham	Persen	Keterangan
1	Niaga	1. Commerce Asset Holding (Berhard), 2. Morgan Stanley & Co, 3. Lainnya	63,35% 6,18% 30,47%	Pemegang saham Berhard: 1. Khazanah National Berhard (24,105) 2. Employee Provident Fund (19,45%) 3. Lainnya (56,45%)
2	Lippo	1. Khazanah National Berhard via Santubong invest B.V., 2. Greatville Pte.Ltd 3. PT Lippo E Net 4. Masyarakat	52,05% 39,92% 5,57% 2,46%	Khazanah memiliki 100% saham Santubong Invest B.V.
3	Bumi Putera	1. CHE Abdul Daim 2. AJB Bumi Putera 1912 3. Masyarakat	68,32% 14,95% 29,72%	Abdul Daim mewakili pemegang saham ICB Finance Group (yang merupakan salah satu pemegang saham Sorak Finance International.

²⁶⁴ *Ibid*, hal. 5.

Selain itu, pada Desember 2007, jumlah bank yang diakuisisi (Foreign Acquisition Banks) mencapai 17 bank dengan total aset mencapai Rp 569 triliun dan dengan persentase kepemilikan asing mencapai 68,1% sedangkan untuk persentase kepemilikan industri hanya mencapai 28,6%. Sementara itu, pada Desember 2008, jumlah tersebut meningkat menjadi 23 bank dengan total aset Rp 756 triliun dan dengan persentase kepemilikan asing mencapai 68,2% sedangkan persentase kepemilikan industri juga meningkat menjadi 32,7%.²⁶⁵

Pada dasarnya, sekarang ini, jumlah bank pemerintah dan bank domestik masih lebih banyak daripada jumlah bank yang dimiliki oleh asing, yaitu 75 bank (bank pemerintah dan domestik), dan 49 bank untuk bank yang dimiliki asing.²⁶⁶ Namun, jika dilihat dari persentase di atas, dapat dilihat bahwa perkembangan tersebut akan terus berlanjut.



²⁶⁵ Informasi ini didapat dari wawancara penulis dengan Bapak Imam Subarkah, narasumber dari Bank Indonesia pada tanggal 12 Maret 2010, di Gedung Tipikal Lantai 9 Bank Indonesia, pukul 14.00 WIB.

²⁶⁶ *Ibid.*

BAB 4

TINJAUAN MENGENAI PERLINDUNGAN TERHADAP KEPENTINGAN NASIONAL DILIHAT DARI DAMPAK ADANYA LIBERALISASI DALAM KEPEMILIKAN ASING PADA BANK UMUM

4.1. Dampak Terhadap Kebijakan Pemerintah

Dalam pembahasan sebelumnya, sudah dijelaskan bahwa Indonesia telah mengikutsertakan diri dalam perundingan multilateral yang dilakukan di Uruguay yang dimulai pada tahun 1986 dan berakhir pada tahun 1994. Perundingan tersebut merupakan perundingan bersifat multilateral yang pertama mengikutsertakan negara-negara berkembang sebagai peserta aktif, selain negara-negara maju, dan memang bertujuan untuk membahas sebuah substansi yang mempunyai cakupan yang lebih luas dibandingkan dengan perdagangan barang yang diatur dalam *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*, yaitu mengenai perdagangan jasa dan akhirnya melahirkan sebuah aturan internasional baru mengenai perdagangan jasa yaitu *General Agreement on Trade in Services (GATS)*.²⁶⁷

Perundingan tersebut juga semakin menjadi kegiatan yang kompleks karena dalam perundingan ini, untuk pertama kalinya, dilakukan upaya yang meluas untuk memperkuat GATT, yang kemudian mengarah pada pembentukan organisasi internasional multilateral baru di bidang perdagangan dan pada akhirnya melahirkan organisasi yang bernama *World Trade Organization (WTO)*.²⁶⁸ Sebagai sebuah organisasi internasional, pada dasarnya ada dua kewajiban yang harus dipenuhi oleh masing-masing negara anggota, yaitu:

- 1) Menaati seluruh aturan-aturan dalam WTO yang berlaku secara umum seperti prinsip-prinsip umum WTO, isi dari GATS, dan sebagainya;

²⁶⁷ H.S. Kartadjoemena, *GATT dan WTO Sistem, Forum dan Lembaga Internasional Di Bidang Perdagangan*, (Jakarta: UI-Press, 1996), hal. 211.

²⁶⁸ *Ibid.*

- 2) Menaati isi dari komitmen yang sudah diberikan oleh masing-masing negara anggota.

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, dengan keikutsertaan Indonesia dalam WTO tersebut, Indonesia harus meratifikasinya terlebih dahulu. Hal ini sudah dilakukan Indonesia dengan mengeluarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Persetujuan Agreement Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia). Dengan demikian, sebagai negara anggota, Indonesia wajib untuk menaati aturan-aturan umum yang ada dalam WTO dan juga komitmen yang sudah dibuat dalam rangka mematuhi ketentuan yang terkait dengan GATS dengan cara menyesuaikan seluruh ketentuan yang berlaku, baik yang sudah ada maupun yang belum ada, dalam perdagangan jasa, khususnya jasa keuangan di sektor perbankan.

Sehubungan dengan hal tersebut, pada dasarnya, penyesuaian ketentuan-ketentuan khususnya dalam bidang perbankan tersebut bukan selalu merupakan hal yang mudah dan sederhana. Sebab, ada berbagai faktor yang menjadi bahan pertimbangan untuk membuat atau melahirkan suatu ketentuan sehingga ada berbagai faktor pula yang perlu dipertimbangkan ulang dalam menyesuaikan ketentuan yang sudah dibuat tersebut dengan ketentuan yang lain. Begitu pula dalam melahirkan ketentuan atau kebijakan yang baru, khususnya dalam ketentuan dalam bidang perbankan. Hal tersebut juga harus disesuaikan dengan ketentuan dalam WTO tersebut agar tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip umum GATS-WTO dan komitmen Indonesia dalam bidang keuangan-perbankan.

Salah satu faktor yang harus dipertimbangkan oleh pemerintah adalah kondisi perekonomian, khususnya kondisi perbankan nasional, dimana pada saat itu, kondisi perbankan nasional sedang memburuk yang disebabkan oleh adanya krisis moneter yang diawali dari krisis nilai mata uang Thailand yang menular ke Indonesia. Contohnya adalah Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum, dimana di dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa pihak asing dapat memiliki saham bank umum sampai dengan 99%, sedangkan dalam komitmen Indonesia dalam bidang jasa keuangan-perbankan,

hanya disebutkan bahwa untuk pengambilalihan kepemilikan, dalam hal ini akuisisi bank umum, hanya diperbolehkan sampai dengan sebesar 49%.

Pada dasarnya, angka 99% tersebut memang dipengaruhi oleh kondisi perbankan nasional yang saat itu sangat membutuhkan suntikan modal untuk memperkuat permodalan perbankan.²⁶⁹ Namun, persentase tersebut tidak dapat dianggap bertentangan dengan komitmen Indonesia tersebut karena dalam hal ini angka tersebut tidak kurang dari angka 49% yang diberikan Indonesia dalam komitmennya tersebut dan tetap tidak bertentangan dengan prinsip *progressive liberalization* sehingga angka 99% tersebut masih dapat diterima. Jadi, dalam hal ini, pemerintah Indonesia masih memberikan fleksibilitas agar suatu saat angka 99% tersebut masih dapat diturunkan kembali jika memang mau diturunkan selama tetap tidak bertentangan dengan prinsip umum dalam WTO dan komitmen Indonesia di GATS-WTO.²⁷⁰

Kalau dari sisi kepemilikan asing itu sendiri, pada dasarnya kepemilikan asing itu tidak berpengaruh pada kebijakan yang diambil oleh pemerintah, khususnya Bank Indonesia, karena kebijakan tersebut memang tidak diambil dengan didasarkan pada unsur kepemilikan dalam suatu bank atau unsur kepentingan suatu pihak. Jadi, sebanyak apapun bank-bank umum yang dimiliki oleh asing dalam perbankan nasional, hal tersebut tidak akan membuat kebijakan pemerintah menjadi lebih condong ke arah pihak asing tersebut. Namun, kenyataannya, pada saat sedang menyusun suatu kebijakan atau peraturan, Bank Indonesia memang mengundang bank-bank yang ada di Indonesia untuk dimintai semacam pendapatnya mengenai kebijakan atau peraturan yang akan dikeluarkan tersebut, mengenai apakah kebijakan atau peraturan ini akan menimbulkan hambatan-hambatan atau tidak.²⁷¹

²⁶⁹ Informasi ini didapat dari wawancara penulis dengan Bapak Imam Subarkah, narasumber dari Bank Indonesia, pada hari Jumat tanggal 12 Maret 2010 di Gedung Tipikal Lantai 9 Bank Indonesia, pada pukul 14.00 WIB.

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ Hal ini disampaikan oleh Bapak Imam Subarkah dalam wawancara penulis dengan beliau pada hari Senin, tanggal 31 Mei 2010, pukul 14.30 WIB di Gedung Tipikal, Lantai 9, Bank Indonesia.

Namun, memang dengan semakin banyaknya asing yang masuk ke dalam industri perbankan nasional, khususnya sebagai pemegang saham bank umum, pemerintah harus lebih disiplin dalam mengatur dan mengeluarkan kebijakan tersebut supaya jangan sampai nantinya kebijakan pemerintah benar-benar diatur oleh pihak asing tersebut.²⁷²

4.2. Dampak Terhadap Perbankan Nasional

Terhadap perbankan, dampak atau pengaruh yang sangat terlihat dari adanya liberalisasi perbankan, khususnya dalam hal kepemilikan asing pada bank umum ini adalah semakin berkembang atau meningkatnya kepemilikan saham asing di bank-bank umum di Indonesia. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, selain karena pengaruh dari keikutsertaan Indonesia dalam WTO, perkembangan kepemilikan asing dalam perbankan nasional, khususnya bank umum semakin meningkat semenjak terjadinya krisis. Peningkatan tersebut disebabkan oleh kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dan juga Bank Indonesia dalam rangka memperkuat permodalan bank yang pada saat itu, tidak bisa didapat dari pihak domestik. Salah satu kebijakan yang mempengaruhi perkembangan kepemilikan asing pada bank umum di Indonesia adalah kebijakan kepemilikan tunggal (*Single Presence Policy*).

Pada dasarnya, kebijakan ini dibuat untuk mengurangi jumlah bank di Indonesia sehingga diharapkan dapat lebih mengefektifkan kinerja perbankan nasional. Namun, pada kenyataannya, kebijakan ini semakin menegaskan kepemilikan asing tersebut, dimana kebijakan tersebut menghendaki bahwa hanya ada satu pemegang saham pengendali untuk satu bank.

Faktanya, sejak kebijakan ini dikeluarkan, diketahui bahwa banyak bank, khususnya bank umum, yang memiliki pemegang saham pengendali yang sama. Contohnya Bank Danamon dan Bank Internasional Indonesia (BII).²⁷³ Pemegang

²⁷² Hal ini disampaikan oleh Bapak Zulkarnain Sitompul dalam wawancara pada hari Senin, tanggal 31 Mei 2010, di Gedung Tipikal Lantai 9, Bank Indonesia pada pukul 08.00 WIB.

²⁷³ Djoko Retnadi, *Loc Cit*, hal. 4.

saham pengendali Bank Danamon adalah Asia Financial (Indonesia) Pte.Ltd., yang menguasai 69,62% saham Bank Danamon, dimana Asia Financial ini merupakan konsorsium yang dipimpin oleh Temasek Holdings. Sementara itu, pemegang saham pengendali BII adalah Sorak Financial Holding Pte.Ltd., yang menguasai 56.79% saham BII, dimana Sorak Finance itu merupakan konsorsium yang dipimpin oleh Temasek Holdings. Dengan adanya kebijakan tersebut, kedua bank tersebut harus melakukan sesuatu sehingga Temasek Holdings hanya menguasai satu bank saja. Faktanya, sekarang ini Bank Danamon dan BII sepakat untuk tetap mempertahankan keberadaan dari kedua bank, tetapi kepemilikan Temasek pada BII dialihkan pada Maybank dari Malaysia.²⁷⁴

Selain Bank Danamon dan BII, hal ini juga berlaku pada Bank Niaga dan Bank Lippo, dimana Bank Niaga baru saja berganti nama menjadi CIMB Niaga karena dimiliki oleh CIMB Group yang mempunyai 63,53% saham bank tersebut.²⁷⁵ CIMB Group tersebut merupakan kelompok penyedia jasa keuangan dari Malaysia yang dimiliki Bumiputera-Commerce Holdings Berhad, yang dikuasai oleh Khazanah Berhad. Sementara itu, pemegang saham pengendali Bank Lippo adalah Santubog Investments BV dan Greatville Pte.Ltd. yang total memiliki sekitar 92% saham Bank Lippo, dimana Santubog itu sendiri dimiliki pula sebesar 100% oleh Khazanah Berhad. Sehubungan dengan adanya kebijakan kepemilikan tunggal tersebut, akhirnya kedua bank tersebut memutuskan untuk menggabungkan kedua bank tersebut dengan tetap mempertahankan CIMB Niaga.²⁷⁶ Selain kedua bank tersebut, kebijakan ini juga sudah diterapkan oleh Bank Haka serta Bank Haka yang digabungkan menjadi Bank Rabobank Internasional Indonesia.²⁷⁷

²⁷⁴ Reka Rahadiana, "Pemerintah Tunda Kepemilikan Tunggal Perbankan", Tempo Interaktif, 25 Januari 2010, [Selasa, 11 Mei 2010], <http://www.tempointeraktif.com/hg/perbankan_keuangan/2010/01/25/brk,20100125-221322.id.html>, hal. 1.

²⁷⁵ Kornelis Dehotman, *Op Cit*, hal. 80.

²⁷⁶ *Ibid*, hal. 79.

²⁷⁷ Informasi ini didapat dari wawancara penulis dengan Pak Imam Subarkah pada hari Jumat, tanggal 12 Maret 2010 pukul 14.00 WIB.

Dari data tersebut, dapat dilihat bahwa kebijakan kepemilikan tunggal ini semakin menegaskan kepemilikan asing pada bank umum di Indonesia, kecuali bila opsi yang dipilih adalah dengan mengalihkan saham pemegang saham pengendali pada satu bank kepada pihak lain, tetapi hanya pihak domestik saja. Walaupun begitu, pada dasarnya, seperti yang sudah dijelaskan di bab sebelumnya, berdasarkan data tahun 2008, pada dasarnya jumlah bank umum yang dimiliki oleh pihak asing masih lebih sedikit daripada jumlah bank yang dikuasai oleh domestik, baik pemerintah maupun swasta. Hal ini juga dapat terlihat dari tabel data bank umum di bawah ini:²⁷⁸

Tabel 4.1.

Data Bank Umum Di Indonesia (Sampai Desember 2009)

Data Statistik Bank Asing dan Domestik serta Pangsa Pasar Asing di Perbankan Berdasarkan Total Aset					
NO	NAMA BANK	Desember 2009		Porsi Kepemilikan Asing	
		Total Aset (dalam jutaan Rupiah)	Pangsa Pasar (%)	Saham (%)	Negara
1	PT. Bank Mandiri (Persero), Tbk.	340,180,832.00	14.39		
2	PT. Bank Negara Indonesia (Persero), Tbk.	203,027,655.25	8.59		
3	PT. Bank Rakyat Indonesia (Persero), Tbk.	265,433,388.33	11.23		
4	PT. Bank Tabungan Negara (Persero), Tbk.	49,794,546.33	2.11		
5	PT. Bank Bukopin	35,517,080.33	1.50		
6	PT. Bank Mega, Tbk.	36,282,102.50	1.53		
7	PT. Bank Maspion Indonesia	2,112,443.50	0.09		
8	PT Bank Mestika Dharma	5,355,293.75	0.23		
9	PT. Bank Antar Daerah	911,357.08	0.04		
10	PT. Bank Agroniaga, Tbk.	2,618,519.83	0.11		
11	PT. Bank Arta Graha International, Tbk	14,579,808.25	0.62		

²⁷⁸ Informasi ini didapat dari wawancara penulis dengan narasumber yang tidak mau disebutkan namanya. Namun, dalam tabel tersebut, ada beberapa data yang telah diolah kembali oleh penulis.

12	PT. Bank Bumi Arta	2,052,786.17	0.09		
13	PT. Bank Century	7,030,130.67	0.30		
14	PT. Bank Metro Ekspres	490,132.92	0.02		
15	PT. Bank Sinarmas	7,630,393.00	0.32		
16	PT. Bank Ganesha	1,412,050.75	0.06		
17	PT. Bank Kesawan Tbk.	2,126,885.42	0.09		
18	PT. Bank Himpunan Saudara 1906 Tbk.	2,173,731.50	0.09		
19	PT. Bank Windu Kentjana International Tbk.	2,318,064.92	0.10		
20	PT. Bank Capital Indonesia	2,068,099.00	0.09		
21	PT. Bank Swaguna	188,676.58	0.01		
22	PT. Bank Bisnis Internasional	230,236.33	0.01		
23	PT. Bank Jasa Jakarta	2,893,453.50	0.12		
24	PT. Bank Yudha Bhakti	2,147,972.33	0.09		
25	PT. Bank Mitraniaga	348,339.08	0.01		
26	PT. Bank Royal Indonesia	338,600.00	0.01		
27	PT. Alfindo Sejahtera Bank	91,461.25	0.00		
28	PT. Bank Ina Perdana	761,360.67	0.03		
29	PT. Prima Master Bank	701,967.50	0.03		
30	PT. Dipo International Bank	631,709.42	0.03		
31	PT. Liman International Bank	232,513.08	0.01		
32	PT. Bank Kesejahteraan Ekonomi	1,439,460.58	0.06		
33	PT. Bank UIB	663,934.92	0.03		
34	PT. Bank Artos Indonesia	312,162.42	0.01		
35	PT. Bank Purba Danarta	189,884.58	0.01		
36	PT. Bank Multi Arta Sentosa (MAS)	637,520.50	0.03		
37	PT. Bank Mayora	537,092.67	0.02		
38	PT. Bank Index Selindo	1,516,414.83	0.06		
39	PT. Bank Eksekutif Internasional Tbk.	1,462,781.25	0.06		
40	PT. Centratama Nasional	597,039.83			

	Bank		0.03		
41	PT. Bank Fama Internasional	442,418.33	0.02		
42	PT. Bank Sinar Harapan Bali	484,968.17	0.02		
43	PT. Bank Victoria International	5,633,464.33	0.24		
44	PT. Bank Harda Internasional	1,106,390.25	0.05		
45	PT. Bank BRI Syariah	1,972,580.50	0.08		
46	PT. Bank Syariah Bukopin	1,298,955.83	0.05		
47	PT. Bank Syariah Mega Indonesia	3,771,839.00	0.16		
48	PT. Bank Syariah Mandiri Tbk.	18,815,046.58	0.80		
49	PT. Bank Harfa (Panin Syariah)	164,971.25	0.01		
50	PT. BPD Jawa Barat	30,607,529.00	1.29		
51	PT. BPD DKI	14,324,370.42	0.61		
52	BPD Yogyakarta	3,216,720.17	0.14		
53	PT. BPD Jawa Tengah	15,015,113.83	0.64		
54	PT. BPD Jawa Timur	19,677,115.92	0.83		
55	PD. BPD Jambi	1,854,507.42	0.08		
56	PT. BPD Aceh	12,531,665.83	0.53		
57	PT. BPD Sumatera Utara	10,683,153.42	0.45		
58	PT. BPD Sumatera Barat	8,012,218.42	0.34		
59	PT. BPD Riau	12,347,773.33	0.52		
60	PT. BPD Sumatera Selatan	8,387,299.83	0.35		
61	PT. Bank Lampung	2,408,822.67	0.10		
62	PD. BPD Kalimantan Selatan	4,429,999.50	0.19		
63	PT. BPD Kalimantan Barat	4,997,688.83	0.21		
64	BPD Kalimantan Timur	14,562,082.17	0.62		
65	PT. Bank Pembangunan Kalimantan Tengah	3,072,002.75	0.13		
66	PT. BPD Sulawesi Selatan	5,137,014.67	0.22		
67	PT. BPD Sulawesi Utara	3,188,551.25	0.13		
68	PT. BPD Nusa Tenggara	2,329,479.17			

	Barat		0.10		
69	PT. Bank Pembangunan Daerah Bali	7,031,922.92	0.30		
70	PT. BPD Nusa Tenggara Timur	3,565,733.83	0.15		
71	PT. BPD Maluku	2,122,422.58	0.09		
72	PT. BPD Papua	9,532,690.75	0.40		
73	PT. BPD Bengkulu	2,041,127.83	0.09		
74	PT. BPD Sulawesi Tengah	1,001,296.50	0.04		
75	BPD Sulawesi Tenggara	1,525,633.08	0.06		
76	PT. Bank Sumitomo Mitsui Indonesia	11,343,150.83	0.48	99.00	Jepang
77	PT. Bank DBS Indonesia	25,119,926.83	1.06	99.00	Singapura
78	PT. Bank Resona Perdana	6,744,891.92	0.29	98.42	Jepang
79	PT. Bank Mizuho Indonesia	16,087,177.08	0.68	99.00	Jepang
80	PT. Bank BNP Paribas Indonesia	2,041,860.25	0.09	99.00	Perancis
81	PT. Bank UOB Indonesia	11,453,978.58	0.48	99.00	Singapura
82	PT. Bank UOB Buana	21,966,277.50	0.93	99.00	Singapura
83	PT. Bank KEB Indonesia	3,303,718.58	0.14	99.00	Korea
84	PT. ANZ Panin Bank	14,422,008.58	0.61	85.00	Australia
85	PT. Bank OCBC - Indonesia	4,738,830.08	0.20	31.05	Singapura
				5.16	Inggris
				5.66	USA
86	PT. Bank Chinatrust Indonesia	4,679,242.00	0.20	99.00	Taiwan
87	PT. Bank Commonwealth	11,839,314.25	0.50	96.47	Australia
88	PT. Bank Woori Indonesia	3,431,972.58	0.15	95.18	Korea
89	PT. Bank Maybank Indocorp	1,248,614.83	0.05	96.83	Malaysia
90	PT. Bank Danamon Indonesia, Tbk.	99,878,279.83	4.23	67.72	Singapura
91	PT. Bank Agris	575,961.42	0.02	0.49	USA
92	PT. Bank Internasional Indonesia, Tbk.	54,033,316.58	2.29	54.33	Singapura
				43.19	Malaysia
93	PT. Bank CIMB Niaga, Tbk.	104,441,870.83	4.42	93.88	Malaysia

94	PT. Bank OCBC NISP, Tbk.	34,301,679,67	1,45	74,73	Singapura
95	PT. Bank Central Asia, Tbk.	259,372,948.75	10.97	51.15	Mauritius
96	PT. Bank Permata, Tbk.	55,080,647.50	2.33	44.51	Inggris
97	PT. Pan Indonesia Bank, Tbk.	69,904,058.08	2.96	40.03	Australia
98	PT. Bank ICBC Indonesia	2,928,699.17	0.12	97.83	China
99	PT. Bank Swadesi, Tbk.	1,436,240.92	0.06	77.61	India
100	PT. Bank Bumi Putera	6,460,542.50	0.27	67.07	Malaysia
101	PT. Bank Ekonomi Raharja Tbk	20,454,458.17	0.87	98.96	Inggris
102	PT. Bank Rabobank Internasional Indonesia	12,046,613.00	0.51	56.94	Belanda
103	PT Bank Mayapada International	6,654,624.67	0.28	39.87	Singapura
				23.03	Luxemburg
104	PT. Bank SBI Indonesia	879,223.25	0.04	76.00	India
105	PT. Bank Andara	182,404.67	0.01	88.11	Belanda
106	PT. Anglomas International Bank	238,517.83	0.01	80.00	Singapura
107	PT. Bank Barclays	1,033,150.83	0.04	99.00	Inggris
108	PT. Bank Tabungan Pensiunan Nasional	18,172,109.58	0.77	71.61	Cayman Island
109	PT. Bank Hana	1,354,697.67	0.06	70.10	Korea
				19.90	IFC
110	PT. Bank Nusantara Parahyangan Tbk.	4,615,719.08	0.20	75.68	Jepang
111	PT. Bank Muamalat Indonesia Tbk.	14,351,310.75	0.61	28.01	IDB
				21.28	Kuwait
				15.32	n.a.
				2.98	n.a.
				2.98	Inggris
112	Citibank N.A.	52,883,897.00	2.24	100.00	USA
113	JP. Morgan Chase Bank	7,575,787.25	0.32	100.00	USA
114	Bank of America N.A.	1,555,422.08	0.07	100.00	USA
115	The Bangkok Bank Comp. Ltd	4,651,954.00	0.20	100.00	Thailand
116	The Hongkong & Shanghai	43,385,136.33			Hongkong

	Bank Corp.		1.84	100.00	
117	The Bank of Tokyo - Mitsubishi Ltd	31,429,520.75	1.33	100.00	Jepang
118	Standard Chartered Bank	45,080,727.75	1.91	100.00	Inggris
119	ABN Amro Bank /Royal Bank Of Scotland (RBS)	14,832,483.42	0.63	100.00	Skotlandia
120	Deutsche Bank AG.	16,371,157.17	0.69	100.00	Jerman
121	Bank of China	3,043,605.00	0.13	100.00	China
Total Aset Industri		2,363,960,182.58			

Dari data tersebut, dapat diketahui bahwa jumlah bank umum yang dikuasai oleh asing memang masih lebih sedikit dari jumlah bank umum yang dimiliki oleh domestik, baik pemerintah maupun swasta, dimana jumlah bank umum yang hanya dimiliki oleh pihak domestik sebesar 76 bank sedangkan jumlah bank umum yang dikuasai oleh pihak asing adalah sebesar 34 bank umum yang di dalamnya termasuk bank campuran,²⁷⁹ dan 11 cabang bank asing. Namun, hal ini tidak berarti bahwa kepemilikan asing tersebut akan berhenti sampai di sini. Sebab, sudah ada beberapa isu sejak cukup lama bahwa ada beberapa bank umum di Indonesia, seperti Bank Mestika Dharma yang mau diakuisisi sebesar 80% oleh RHB Capital Malaysia dan Affin Holdings Malaysia yang sedang bersiap untuk mengambil alih Bank Ina Perdana.²⁸⁰

Selain bank umum konvensional, sekarang ini dengan semakin berkembangnya bank dengan prinsip syariah, khususnya bank umum syariah, maka bank umum syariah tersebut juga menjadi incaran para investor asing. Namun, faktanya, memang belum banyak bank umum syariah yang dimiliki pula oleh asing, salah satunya adalah Bank Muamalat. Contoh lainnya yang memungkinkan adalah BCA Syariah yang baru mendapat izin beroperasi dari Bank Indonesia. Pasalnya, BCA Syariah ini sebagian besar dimiliki oleh BCA dimana BCA itu sendiri dimiliki pula oleh asing. Dengan demikian, secara tidak langsung, dapat dikatakan bahwa BCA Syariah tersebut dimiliki pula oleh asing.

²⁷⁹ Bank-bank yang merupakan bank campuran adalah bank-bank yang ditekankan tulisannya.

²⁸⁰ Irwan Andri Atmanto, "Menahan Asing Mencaplok Bank Lokal", 22 Maret 2010, [22 April 2010], <<http://indonesiafile.com/content/view/2263/91/>>, hal. 1.

Perkembangan kepemilikan asing, khususnya pada bank umum ini juga memberikan pengaruh terhadap perbankan nasional. Peralnya, dengan semakin berkembangnya tingkat kepemilikan asing tersebut, dimana salah satu cara peningkatan tersebut adalah dengan melakukan membeli saham pihak domestik yang juga sudah menjadi pemegang saham di bank yang bersangkutan, kepemilikan dari pihak domestik, khususnya pada bank-bank campuran, menjadi lebih kecil. Faktanya, pada sekitar tahun 2001, ada 14 bank campuran²⁸¹ yang mengakuisisi sebagian atau seluruh saham milik mitra lokalnya yang hanya berkisar 15 – 20%. Bahkan, ada tiga bank yang struktur kepemilikannya menjadi 100% milik bank asing dari Jepang akibat terjadinya merger global perusahaan induk bank tersebut yang berada di luar.²⁸²

Kondisi ini membuat peran pihak domestik pada bank tersebut menjadi lebih kecil padahal seharusnya pada saat bank campuran itu didirikan, berdasarkan pengaturan tentang bank campuran pada saat itu, seharusnya dilakukan program peningkatan peran domestik yang menjadi mitranya. Terkait dengan hal tersebut, memang pada dasarnya, sekarang ini ketentuan yang ada memang tidak memberikan kebebasan 100% terhadap pihak asing untuk memiliki saham di bank umum, tapi pada dasarnya, sisa proporsi kepemilikan bank umum tersebut tetap tidak membawa banyak pengaruh bagi pengembangan peran domestik dalam bank umum tersebut.

Kepemilikan asing tersebut juga berpengaruh pada penguasaan aset perbankan nasional.²⁸³ Menurut Statistik Perbankan per Juni 2009, aset bank asing dan bank yang sahamnya sebagian dimiliki oleh asing mencapai Rp 865,08 triliun (34,7%) dari total aset perbankan sebesar Rp 2.496,2 triliun. Sehubungan dengan hal tersebut, kepemilikan asing atas aset perbankan nasional pada Juni tahun 2008

²⁸¹ Sebagai pengingat, bank campuran yang dimaksud dalam skripsi ini adalah bank campuran menurut Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

²⁸² Beni Sindhunata, “Kuota Pemilikan Saham Perbankan Reaktif atau Menuju ‘Good Banking Governance’?”, *Kompa edisi Januari 2003*, [21 Mei 2010]. <<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0301/23/ekonomi/93547.htm>>, hal. 5.

²⁸³ Ahluwalia, “Menggugat Cengkraman Asing di Bank”, 23 Agustus 2009, [26 April 2010], <<http://www.inilah.com/berita/ekonomi/2009/08/23/145894/menggugat-cengkraman-asing-di-bank/>>, hal. 1.

sebesar 47,02%, yaitu mencapai Rp 960 triliun dari total aset perbankan sebesar Rp 2.041 triliun. Walaupun persentase tersebut mengalami penurunan dari periode sebelumnya, porsi kepemilikan pemerintah yang diwakili oleh bank yang berstatus BUMN dan sebagian bank swasta (yang tidak ada kepemilikan asingnya) juga menurun menjadi hanya 35% padahal sebelumnya bank-bank BUMN tersebut menguasai lebih dari separuh aset perbankan nasional.

Sehubungan dengan kepentingan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat banyak, pada awalnya, bank-bank umum yang dimiliki oleh asing, khususnya sebagian bank-bank hasil program rekapitulasi pemerintah tersebut masih terlihat berorientasi jangka pendek, dimana bank-bank tersebut lebih cenderung untuk memberikan kredit konsumen dengan porsi besar dan masih jarang memberikan kredit investasi jangka panjang dengan porsi yang lebih besar.²⁸⁴ Namun, ternyata sekarang ini sudah banyak bank-bank swasta yang dimiliki oleh asing yang tidak hanya bergerak dalam pasar kredit konsumen²⁸⁵ tetapi juga merambah pasar kredit mikro, yang pada dasarnya merupakan pasar dari BPR.²⁸⁶ Akan tetapi, dengan semakin banyaknya bank-bank, khususnya bank-bank umum yang dimiliki oleh asing yang merambah pasar kredit mikro tersebut, timbul kekhawatiran dimana akan semakin kecil pula ruang gerak bagi BPR karena biasanya suku bunga yang ditawarkan oleh bank umum yang dimiliki asing ini lebih rendah daripada suku bunga BPR, dimana suku bunga yang relatif lebih rendah tersebut lebih menguntungkan masyarakat.²⁸⁷

Sehubungan dengan hal tersebut, menurut pengamat perbankan dari Standard Chartered Bank, Fauzi Ichsan, menyatakan bahwa sebenarnya lebih baik bank-bank tersebut memberikan fokus pada pembangunan infrastruktur karena dengan begitu sektor perekonomian lainnya juga dapat terbantu, tidak hanya

²⁸⁴ Tim Kerja Pimpinan Dr. Yunus Husein, S.H., LL.M., *Op Cit*, hal. 57 – 58.

²⁸⁵ Kredit konsumen yang dimaksud adalah kredit yang berorientasi pada meningkatkan profit yang tinggi saja, yang mengarah pada kredit-kredit untuk pangsa pasar tingkat menengah ke atas, seperti kredit korporasi.

²⁸⁶ InfoBank, “Kepemilikan Bank:Asing, Aseng atau Asep?”, 14 Oktober 2009, [20 April 2010], <<http://cetak.infobanknews.com/artikel/rubrik/artikel.php?aid=15797>>, hal. 3.

²⁸⁷ Dian Pitaloka Saraswati, *Loc Cit*.

sektor UKM. Sehubungan dengan hal ini, pada dasarnya pada Pasal 12 Undang-Undang Perbankan beserta penjelasannya, disebutkan bahwa untuk menunjang pelaksanaan program peningkatan taraf hidup rakyat banyak melalui pemberdayaan koperasi serta usaha kecil dan menengah, bank umum memang diperbolehkan untuk membiayai sektor-sektor yang terkait dengan hal tersebut dan diperbolehkan untuk memilih sektor-sektor mana saja yang mau dibiayai.²⁸⁸

Kehadiran pihak asing dalam bank-bank umum ini sebagai pemegang saham juga menimbulkan banyaknya bankir-bankir asing yang masuk ke Indonesia yang pada dasarnya bertujuan untuk melakukan transfer pengetahuan dan teknologi. Namun, kehadiran bankir-bankir tersebut bukan jaminan bahwa mereka tidak akan melakukan praktik *moral-hazard*. Sebab, terkadang Bank Indonesia masih memiliki keterbatasan dalam informasi mengenai bankir-bankir tersebut dalam melakukan penilaian kemampuan dan kepatutan sehingga tidak dapat dijamin bahwa semua bankir-bankir yang ada ini merupakan bankir-bankir kelas satu.²⁸⁹ Kehadiran mereka juga menimbulkan persaingan ketat antara bankir asing dengan bankir lokal, yang sebagian besar pada akhirnya membuat bankir lokal tersingkir.²⁹⁰

Hal lain yang cukup membahayakan adalah bila para pemegang saham asing tersebut tidak berlama-lama menjadi pemegang saham asing, seperti dalam kasus Bank Barclays.²⁹¹

Selain itu, dengan semakin banyaknya pihak asing yang masuk, ada kecenderungan bahwa pada akhirnya, keuntungan yang didapat oleh bank tersebut akan dibawa ke luar, ke negara darimana pemegang saham, khususnya pemegang saham pengendali bank tersebut berasal, baik bank campuran maupun bank swasta

²⁸⁸ Hal ini juga terkait dengan Undang-Undang Perbankan, Pasal 5 ayat (2) beserta penjelasannya yang menyatakan bahwa pada dasarnya bank umum memang diperbolehkan untuk mengkhususkan diri untuk melakukan kegiatan tertentu, antara lain, seperti melaksanakan kegiatan pembiayaan jangka panjang dan pembiayaan untuk pengembangan golongan UKM.

²⁸⁹ InfoBank, *Loc Cit.*

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ M. Munir Haikal, "Bank Barclays Indonesia Dijual", 23 Maret 2010. [24 Mei 2010], <<http://bataviase.co.id/node/141581>>, hal. 1.

nasional yang sahamnya dikuasai oleh asing. Mengenai kecenderungan tersebut diungkapkan pula oleh Bapak Muliadi Widjaja, Dosen Fakultas Ekonomi UI. Beliau mengungkapkan bahwa pada dasarnya, jika di dalam suatu bank terdapat kepemilikan asing, apalagi bila merupakan pemegang saham pengendali, pada akhirnya keuntungan yang diperoleh dari bank tersebut akan dibawa pula ke tempat asal pemegang saham asing tersebut.²⁹² Namun, terkait dengan hal ini, menurut Ibu Anika Faisal, Ketua Bidang Hukum dan Governance Perbanas, menyatakan bahwa pada dasarnya, keuntungan tersebut merupakan dividen yang memang berhak didapatkan oleh para pemegang saham, termasuk pemegang saham dari pihak asing.²⁹³

Seperti sudah disebutkan sebelumnya, bank merupakan jantung perekonomian nasional karena bank berfungsi sebagai perantara keuangan (*financial intermediary*), sebagai pelaku utama dalam sistem pembayaran nasional dan sebagai sarana untuk melaksanakan kebijakan moneter. Dengan demikian, timbul kekhawatiran bahwa apakah kepemilikan asing dalam bank umum nasional ini tidak akan mengganggu terlaksananya kepentingan nasional, baik kepentingan perekonomian secara umum maupun kepentingan perbankan secara khusus.

Walaupun demikian, ada pula negara, seperti Brunei Darussalam, dimana industri perbankannya sebagian besar dimiliki oleh asing dan tidak ada permasalahan dalam perekonomiannya.²⁹⁴ Sebab, di sisi lain, kepemilikan asing ini juga membawa banyak pengaruh positif bagi perbankan nasional, khususnya bank umum, seperti masuknya modal yang cukup besar sehingga dapat memperkuat bank yang bersangkutan, terciptanya efisiensi industri perbankan yang timbul dari adanya manajemen yang lebih baik karena perlu diakui pula, manajemen bank di Indonesia masih memerlukan perbaikan-perbaikan dan hal

²⁹² Hal ini diungkapkan beliau dalam wawancara yang penulis lakukan pada hari Jumat, tanggal 21 Mei 2010, di Departemen Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi UI, pukul 11.00 WIB.

²⁹³ Hal ini disampaikan oleh beliau dalam wawancaranya dengan penulis yang dilakukan pada tanggal 26 Mei 2010 pada pukul 12.00 WIB di Bank BTPN, Menara Cyber 2, Kuningan.

²⁹⁴ Tyas Dian Anggraeni, "Pengawasan Bank Asing Dalam Sistem Perbankan Indonesia (Suatu Tinjauan Terhadap Pengaturan yang Berlaku)", (Tesis Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008), hal. 80.

tersebut bisa didapat dari adanya tenaga kerja asing / bankir asing tersebut dimana terjadi *transfer of knowledge* (walaupun ada pula dampak negatifnya seperti yang sudah dijelaskan di paragraf-paragraf sebelumnya).²⁹⁵ Efisiensi manajemen tersebut terlihat dari adanya inovasi produk, strategi pemasaran yang lebih baik, dan perbaikan pengelolaan risiko dan pengelolaan bisnis yang lebih efisien. Selain itu, dengan modal yang besar, manajemen dan kinerja bank yang lebih baik, bank-bank umum yang umumnya bank swasta ini akan dapat membiayai pembangunan proyek strategis jangka panjang yang tidak dapat dibiayai pemerintah.

Sementara itu, terhadap bank-bank umum syariah nasional, sejauh ini bank syariah tersebut semakin berkembang dan semakin terbukti keberhasilan dari kinerjanya. Keberhasilan tersebut dibuktikan dengan keberhasilan bank-bank tersebut untuk bertahan semenjak krisis tahun 1998 dengan sistem yang mereka terapkan dan sudah memberikan imbas hasil yang baik. Hal tersebut membuat semakin banyak pula pihak yang mau membuka usaha di bank syariah, termasuk pula semakin banyak pihak yang tertarik untuk menjadi investor bank umum syariah. Namun, pada dasarnya, bank umum syariah tidak ingin langsung menerima semua investor, termasuk investor asing yang mau masuk ke bank umum syariah, karena bank tersebut khawatir akan kesulitan untuk menyalurkan dana tersebut kepada masyarakat. Dengan demikian, dari sisi bank umum syariah tersebut, tidak semua investor, termasuk investor asing, dapat masuk dan menjadi pemegang saham bank umum syariah.

Walaupun begitu, pada dasarnya, jumlah bank umum syariah di Indonesia masih lebih sedikit daripada bank umum konvensional, dan sebagian besar bank dari jumlah tersebut masih dimiliki oleh investor lokal sehingga keberhasilan dari bank-bank tersebut tidak dapat disimpulkan karena adanya investor asing yang menjadi pemegang saham bank tersebut.

4.3. Dampak Terhadap Masyarakat

²⁹⁵ *Ibid*, hal. 81.

Seperti yang sudah disinggung sebelumnya, pada dasarnya kepemilikan asing di bank-bank umum tersebut juga membawa dampak yang positif, khususnya bagi bank yang bersangkutan. Misalnya, dalam hal permodalan, permodalan bank tersebut menjadi lebih kuat dan memang harus diakui bahwa saat ini permodalan di Indonesia masih belum cukup kuat untuk menjalankan bank-bank umum di Indonesia, sedangkan untuk menjalankan suatu bank diperlukan modal yang sangat kuat. Dengan masuknya pihak asing tersebut, diharapkan kekurangan dalam hal permodalan tersebut dapat diatasi.

Selain dalam hal permodalan, masuknya kepemilikan asing ini juga mempengaruhi masuknya tenaga kerja asing ke bank-bank yang bersangkutan. Pada dasarnya, masuknya tenaga kerja asing dalam bidang perbankan atau sering disebut dengan bankir-bankir ini memang tidak dilarang. Sebab, diharapkan dengan masuknya tenaga kerja asing ini, terjadi *transfer of knowledge and technology* dari tenaga kerja asing kepada tenaga kerja lokal, khususnya untuk hal-hal yang memang belum dimengerti oleh tenaga kerja lokal. Contohnya, dalam hal melakukan manajemen perbankan yang baik. Menurut Bank Indonesia sendiri,²⁹⁶ masuknya tenaga kerja asing ini juga mempengaruhi kinerja dari bank tersebut sehingga bank tersebut menjadi lebih terpacu untuk lebih menciptakan produk-produk dan pelayanan perbankan yang lebih baik dan maksimal bagi masyarakat.

Pada kenyataannya, banyak bank umum yang dimiliki oleh asing yang telah mengeluarkan produk-produk perbankan yang lebih variatif dengan kualitas yang diharapkan juga bagus. Contohnya, internet banking yang diluncurkan oleh Bank Resona Perdania²⁹⁷. Selain itu, seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, bank-bank umum yang mempunyai kepemilikan asing ini juga sudah mengaplikasikan layanan terhadap UKM seperti dengan adanya layanan kredit bagi UKM dalam Bank Danamon²⁹⁸ dan BTPN²⁹⁹. Dengan adanya pilihan produk

²⁹⁶ Hal ini disampaikan oleh Pak Imam Subarkah dalam wawancara yang dilakukan pada hari Jumat tanggal 12 Maret 2010 pukul 14.00 WIB di Gedung Tipikal Lantai 9, Bank Indonesia.

²⁹⁷ Bank Resona Perdania, [20 Mei 2010], <<http://www.perdania.co.id>>.

²⁹⁸ Bank Danamon, "Danamon Simpan Pinjam", [27 Mei 2010], <<http://www.danamon.co.id/overview.php?ov=7&lng=1&idCon=382&ntlink=1>>, hal. 1.

perbankan yang lebih bervariasi dan pelayanan yang lebih memuaskan, diharapkan dapat lebih memberikan keuntungan bagi masyarakat dan lebih memberikan rasa aman pada masyarakat dalam menyimpan uangnya di bank-bank tersebut. Namun, mengenai hal ini, menurut Ibu Anika Faisal, Ketua Bidang Hukum dan Governance Perbanas, belum ada data yang pasti mengenai apakah semua bank yang sebagian dimiliki oleh asing tersebut memberikan pengaruh/dampak yang menguntungkan masyarakat.³⁰⁰

Akan tetapi, keberadaan produk yang lebih bervariasi dan pelayanan yang lebih baik tersebut dikhawatirkan juga dapat membuat mengecilnya kesempatan bagi bank-bank yang tidak terdapat kepemilikan asing di dalamnya. Selain itu, tidak ada jaminan bahwa masuknya tenaga kerja asing/bankir-bankir tersebut memang akan selalu membuat manajemen bank yang bersangkutan menjadi lebih baik sehingga memang mungkin saja terdapat bankir-bankir asing yang tidak dapat membantu membuat manajemen bank yang bersangkutan tersebut menjadi lebih baik.

4.4. Analisis mengenai Perlindungan bagi Kepentingan Nasional Ditinjau dari Ketentuan-Ketentuan yang Berlaku Terkait dengan Adanya Liberalisasi Dalam Kepemilikan Asing Pada Bank Umum

4.4.1. Konsep Kepentingan Nasional dan Kepentingan Perbankan Indonesia

Secara umum, kepentingan nasional Indonesia itu sendiri merupakan motif dan motor bagi perjuangan rakyat untuk dapat mewujudkan cita-cita luhur yaitu terbentuknya masyarakat yang adil dan makmur serta dapat melaksanakan tujuan nasionalnya.³⁰¹ Tujuan nasional yang dimaksud adalah tujuan dari negara yang bersangkutan, dalam hal ini tujuan Indonesia, yaitu terlindunginya segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, terdapatnya kesejahteraan rakyat yang maju

²⁹⁹ Bank Tabungan Pensiunan Nasional, "Produk dan Layanan", [27 Mei 2010], <<http://www.btpn.com/index.php?page=produk>>, hal. 1.

³⁰⁰ Hal ini disampaikan oleh beliau dalam wawancaranya dengan penulis yang dilakukan pada tanggal 26 Mei 2010 pada pukul 12.00 WIB di Bank BTPN, Menara Cyber 2, Kuningan.

³⁰¹ Suffri Yusuf, *Hubungan Internasional dan Politik Luar Negeri Sebuah Analisis Teoritis dan Uraian Tentang Pelaksanaannya*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1989), hal. 28.

dan tercapainya kehidupan bangsa yang cerdas. Dengan demikian, pada dasarnya, kepentingan nasional tersebut terkandung dalam tujuan nasional yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.³⁰²

Setiap kepentingan nasional itu sendiri dapat disimpulkan dari pemikiran atau strategi dasar bangsa yang bagi bangsa Indonesia terdapat baik dalam pembukaan maupun batang tubuh UUD 1945 dan di dalam perjanjian-perjanjian yang dilakukan dan ditandatangani oleh pemerintah yang kesemuanya bersumber kepada falsafah atau pandangan hidup rakyat Indonesia, yaitu Pancasila.³⁰³ Dari pemikiran tersebut, dapat dilihat bahwa yang menjadi kepentingan nasional Indonesia adalah adanya kebebasan, kemerdekaan, kedaulatan, keadilan, kemakmuran, kesejahteraan, kebahagiaan, ketertiban, keamanan, dan kecerdasan bagi kehidupan bangsa.³⁰⁴ Jadi, kepentingan nasional tersebut merupakan hal-hal yang membentuk kebutuhan negara yang paling vital, seperti kesejahteraan ekonomi, pertahanan keamanan dan militer. Dengan demikian, kepentingan nasional ini mengandung nilai-nilai yang merupakan dasar bagi usaha rakyat Indonesia untuk mencapai hal yang diinginkan.³⁰⁵

Untuk dapat mencapai hal yang kita inginkan tersebut, pada dasarnya harus ada sebuah strategi yang sudah mencakup mengenai landasan dan sasaran jangka pendek dan jangka panjang serta langkah yang dilakukan dalam rangka mencapai sasaran tersebut yang juga bertujuan untuk menunjang pembangunan nasional,³⁰⁶ yaitu suatu proses kebijaksanaan yang ditentukan dalam suatu strategi dan dengan adanya perencanaan dimana dalam rencana tersebut harus pula dipikirkan faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat pembangunan nasional. Kepentingan nasional ini juga merupakan tujuan fundamental dan faktor penentu yang akhirnya mengarahkan pembuat keputusan dari suatu negara dalam

³⁰² Arief Muchtarom, "Kepentingan Nasional Indonesia Memasuki Tantangan Era Global", Januari 2010, [23 April 2010], <<http://ariefmuchtarom.blogspot.com/2010/01/kepentingan-nasional-indonesia.html>>, hal. 1.

³⁰³ Suffri Yusuf, *Op Cit.*

³⁰⁴ *Ibid*, hal. 30.

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ *Ibid*, hal. 31.

merumuskan suatu kebijakan luar negerinya.³⁰⁷ Sebab, terkadang, dalam rangka memenuhi kepentingan nasional, kita juga memerlukan bantuan dari luar negeri, khususnya dewasa ini dimana kita sudah memasuki era globalisasi sehingga hampir tidak ada batas dalam hubungan antarnegara.

Pada dasarnya, konsep kepentingan nasional ini sangat penting untuk menjelaskan dan memahami perilaku internasional.³⁰⁸ Sebab, konsep ini merupakan dasar untuk memahami mengenai perilaku internasional dari suatu negara.³⁰⁹ Sehubungan dengan konsep ini, banyak dari para realis yang menyamakan kepentingan nasional sebagai usaha untuk mengejar *power* (kekuasaan), yaitu segala sesuatu yang dapat mengembangkan dan memelihara kontrol suatu negara terhadap negara lain. Dengan demikian, kekuasaan dan kepentingan nasional tersebut dianggap sebagai sarana dan tujuan dari tindakan suatu negara untuk bertahan hidup dalam politik internasional,³¹⁰ dimana politik internasional tersebut adalah suatu studi mengenai siapa yang mendapat apa, bagaimana dan kapan hal tersebut didapatkan dalam arena internasional yang juga terkait dengan permainan kekuasaan dari negara-negara yang berdaulat.³¹¹

Jadi, dengan kata lain, politik internasional tersebut merupakan proses interaksi yang berlangsung dalam suatu wadah internasional sehingga terdapat interaksi antar negara di dalamnya. Dalam interaksi tersebut, pada dasarnya interaksi tersebut dilakukan dengan didasarkan pada kepentingan nasional masing-masing negara. Untuk memperjuangkan kepentingan dan juga tujuan nasional suatu negara tersebut, negara tidak dapat melepaskan diri dari kebijakannya, baik yang ditujukan ke luar negara maupun ke dalam negara tersebut.³¹² Dengan begitu, objek yang dibahas dalam politik internasional juga

³⁰⁷ Anak Agung B. Perwita dan Yanyan Mochamad Yani, *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2005), hal. 35.

³⁰⁸ *Ibid.*

³⁰⁹ *Ibid.*

³¹⁰ *Ibid.*

³¹¹ *Ibid.*, hal. 39 – 40.

³¹² *Ibid.*, hal. 41.

merupakan objek kajian dari politik luar negeri³¹³ suatu negara,³¹⁴ khususnya Indonesia, dimana politik luar negeri yang dipakai adalah politik luar negeri bebas aktif.

Pada kenyataannya, interaksi negara dalam rangka memenuhi kepentingan nasionalnya dapat dilihat dari keikutsertaan Indonesia dalam beberapa badan/wadah/organisasi internasional yang merupakan tempat berkumpul negara-negara dalam rangka memenuhi kepentingan nasional dari masing-masing negara. Salah satunya adalah *World Trade Organization* (WTO). Di dalam organisasi tersebut, sebagai negara anggota, Indonesia memiliki kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi oleh Indonesia dimana pemenuhan kewajiban ini juga termasuk dari pemenuhan kepentingan nasional Indonesia yang merupakan hak dari setiap negara/bangsa. Dari interaksi tersebut, timbulah komitmen-komitmen Indonesia dalam bidang perdagangan, khususnya perdagangan jasa keuangan, yang wajib diberlakukan kepada seluruh negara anggota dimana di dalam komitmen tersebut juga terkandung kepentingan nasional yang terefleksikan dari kebutuhan-kebutuhan negara, khususnya mengenai kesejahteraan ekonomi, seperti kebutuhan dalam hal permodalan untuk membantu menjalankan industri, khususnya industri perbankan dalam negeri dalam rangka mencapai kesejahteraan ekonomi tersebut.

Walaupun demikian, dalam politik internasional, khususnya dalam hubungan antarnegara dalam suatu organisasi, berkumpul banyak sekali kepentingan dari berbagai negara dan berbagai aspek yang pada dasarnya, masing-masing kepentingan tersebut tidak ingin diabaikan sehingga terkadang akan sulit untuk dapat mempertahankan kepentingan sendiri tanpa harus dipengaruhi oleh kepentingan negara-negara lainnya. Untuk itu, pada dasarnya, memang diperlukan suatu perlindungan bagi kepentingan masing-masing negara, khususnya Indonesia.

³¹³ Politik luar negeri adalah kebijakan, sikap dan langkah pemerintah yang diambil dalam melakukan hubungan dengan negara lain, organisasi internasional, dan subyek hukum internasional lainnya dalam rangka menghadapi masalah internasional guna mencapai tujuan nasional. Hal ini dirumuskan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.

³¹⁴ *Ibid*, hal. 40.

Dalam kaitannya dengan perbankan nasional, kepentingan nasional perbankan Indonesia terkandung dalam tujuan dari perbankan nasional yang dirumuskan dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, yang menyatakan bahwa:

“Perbankan nasional bertujuan untuk menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak.”

Tujuan tersebut berkaitan pula dengan fungsi utama perbankan itu sendiri, yaitu sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat,³¹⁵ atau dapat pula disebut sebagai perantara keuangan (*financial intermediary*) dan juga dalam hal ini sebagai agen pembangunan.

Pada intinya, kepentingan perbankan nasional yang terkandung dalam tujuan perbankan nasional tersebut adalah bagaimana menunjang pelaksanaan pembangunan nasional tersebut sehingga hal tersebut dapat meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak. Pada dasarnya, kepentingan perbankan nasional tersebut dapat dipenuhi, salah satunya dengan menjalankan fungsi bank tersebut sebagai perantara keuangan, dimana tugasnya adalah menghimpun dan menyalurkan dana tersebut kepada masyarakat, dimana dana tersebut nantinya akan dapat dimanfaatkan dalam hal produksi dan hasilnya dapat lebih meningkatkan keuntungan masyarakat.

Dalam melaksanakan tujuan dan fungsi tersebut, pada dasarnya bank membutuhkan permodalan yang kuat dan manajemen yang baik. Namun, karena terjadinya krisis pada sekitar tahun 1997 yang juga berdampak buruk bagi kondisi dan stabilitas perbankan nasional, sebagian besar bank-bank yang ada pada saat itu menjadi kolapse dan perlu suntikan dana untuk dapat tetap bertahan mengoperasikan bank yang bersangkutan. Karena pada saat itu para investor lokal

³¹⁵ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992...*, *Op Cit*, Pasal 3.

yang sebagian besar merupakan pengusaha-pengusaha yang juga terkena dampak dari krisis tersebut pun menjadi kolapse, sebagian besar pengusaha tersebut tidak dapat membantu membiayai modal bank-bank tersebut. Akhirnya, selain karena keikutsertaan Indonesia di WTO, sebagai alternatif, Indonesia juga membuka hampir seluas-luasnya pengaturan mengenai kepemilikan asing dalam bank umum di Indonesia.

Dengan dana yang masuk dari para investor asing tersebut, diharapkan bank-bank umum tersebut dapat mewujudkan tujuan dari perbankan nasional, tetapi juga dengan tidak mematikan kesempatan bagi perbankan domestik untuk berkembang. Sebab, hal tersebut juga termasuk tujuan dari perbankan nasional, yaitu untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dimana pertumbuhan ekonomi tersebut juga perlu ditunjang dengan pengembangan peranan pelaku usaha domestik (dalam hal ini pihak investor domestik dan BPR) karena pada dasarnya dengan adanya liberalisasi ini tercipta suatu persaingan yang sehat, yang diharapkan dapat pula mengembangkan peran dan kualitas dari pihak domestik tersebut. Walaupun begitu, dalam hal ini, peran BPR itu sendiri tidak terlalu besar dalam perbankan nasional berdasarkan total asetnya (sekitar 5%) sehingga pada dasarnya tidak terlalu mengganggu kepentingan nasional.

4.4.2. Perlindungan Terhadap Kepentingan Nasional Berdasarkan Ketentuan-Ketentuan yang Berlaku di Indonesia Dari Adanya Liberalisasi Dalam Kepemilikan Asing Pada Bank Umum Nasional

Berdasarkan pengaruh/dampak dari liberalisasi dalam hal kepemilikan asing pada bank umum di Indonesia, dapat dilihat bahwa hal ini tidak hanya membawa pengaruh yang positif tetapi juga pengaruh yang negatif untuk kepentingan nasional, khususnya untuk kepentingan perbankan nasional dimana pada intinya, di satu sisi, kehadiran investor asing tersebut sebagai pemegang saham bank umum akan membantu mendukung perkembangan bank yang bersangkutan, tetapi di sisi lain juga dapat membuat para bank-bank dan bankir-bankir lokal menjadi tersingkirkan, padahal hal tersebut bukanlah hal yang diharapkan dari adanya liberalisasi ini dan dari kepentingan nasional. Dengan

demikian, terkait dengan liberalisasi dalam hal kepemilikan asing pada bank umum ini, terdapat dua sisi yang masing-masing tidak dapat diabaikan begitu saja.

Walaupun demikian, pada intinya, di satu sisi, liberalisasi perbankan dalam hal kepemilikan asing pada bank umum ini, yang merupakan motor dari globalisasi ekonomi yang sedang terjadi dewasa ini, tidak selalu memberikan keuntungan bagi semua orang dan semua negara. Namun, dewasa ini, liberalisasi tersebut tidak akan dapat dicegah, terutama oleh Indonesia yang sudah menerapkan prinsip *progressive liberalization* dalam hal perdagangan jasa (khususnya jasa keuangan dalam sektor perbankan). Oleh karena itu, negara, dalam hal ini pemerintah Indonesia tetap masih sangat dibutuhkan peranannya untuk mengendalikan liberalisasi tersebut, yang semakin lama akan semakin berkembang.³¹⁶ Peran tersebut dapat ditunjukkan dengan memberikan perlindungan terhadap kepentingan nasional dari Indonesia itu sendiri untuk mencegah pengaruh/dampak negatif yang timbul, seperti adanya pemusatan kekuatan ekonomi perbankan pada perorangan atau kelompok tertentu, dimana hal ini dapat pula menimbulkan persaingan yang tidak sehat³¹⁷ antar bank umum, khususnya yang terdapat kepemilikan asing, dengan BPR, dan juga untuk mencegah terjadinya pemusatan pembiayaan hanya terhadap sektor-sektor tertentu, khususnya sektor-sektor yang hanya berorientasi jangka pendek.

Selain itu, di dalam sistem perbankan nasional, terdapat *Systematically Important Bank* (SIB), yaitu bank-bank umum yang besar, yang jika bermasalah, dapat menimbulkan dampak yang sistemik sehingga perlu dijaga dengan baik agar tidak merugikan kepentingan perbankan, dimana dari 13 bank umum yang dikategorikan dalam SIB itu, 8 diantaranya adalah bank umum yang sebagian dimiliki asing, seperti Bank Danamon, BII, UOB Buana, OCBC NISP, BCA, dan CIMB Niaga. Terkait dengan hal ini, bila bank-bank tersebut bermasalah, maka LPS akan harus segera membantu. Hal ini juga terkait dengan konsep "*Too big, too fail*" dimana konsep ini mengatakan bahwa semakin besar sebuah bank, semakin besar pula dampak yang ditimbulkannya bila bank tersebut bermasalah

³¹⁶ Johannes Ibrahim, *Loc Cit*, hal. 9.

³¹⁷ *Ibid*, hal. 12.

dan juga akan semakin sulit untuk diselesaikan. Untuk itu, memang perlu ada perlindungan bagi kepentingan nasional, khususnya kepentingan perbankan nasional untuk mencegah jatuhnya industri perbankan itu sendiri, termasuk karena adanya bank-bank umum yang dimiliki asing yang tercakup dalam SIB tersebut.

Sehubungan dengan liberalisasi perbankan yang sudah menjadi salah satu komitmen Indonesia di GATS-WTO, untuk tetap dapat mempertahankan dan melindungi kepentingan Indonesia di mata internasional, Indonesia mempunyai kedaulatan atas negara dan kepentingannya, artinya Indonesia sebagai negara yang berdaulat dan mempunyai kekuasaan tertinggi atas negaranya.³¹⁸ Untuk itu, yang dapat menentukan apa yang baik untuk kepentingan negara ini adalah negara ini sendiri, dan tidak dapat dipengaruhi oleh pihak atau negara lain. Sebab, Indonesia adalah negara yang merdeka dan berdaulat sehingga Indonesia bebas dari pengaruh negara lain dan memiliki kedudukan yang setara dengan kedudukan negara lainnya.³¹⁹

Terkait dengan keinginan untuk melindungi kepentingan nasional dari masing-masing negara anggota GATS-WTO, pada dasarnya di dalam GATS itu sendiri sudah dirumuskan beberapa ketentuan yang diperuntukkan bagi kepentingan nasional suatu negara walaupun ketentuan-ketentuan tersebut juga berlaku dalam segala sektor pada perdagangan jasa, bukan hanya dalam sektor perbankan. Ketentuan-ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Semua ketentuan-ketentuan dalam GATS ini tidak diberlakukan terhadap kegiatan perdagangan jasa yang dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan pemerintah dan tidak untuk dijual kembali atau digunakan sebagai penyedia jasa untuk tujuan komersil.³²⁰
2. Pengecualian terhadap prinsip *Most Favoured Nation*, dimana hal tersebut diatur dalam Pasal II ayat (2) GATS. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa, suatu negara anggota dapat mengecualikan prinsip ini selama pengecualian

³¹⁸ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *Pengantar Ilmu Hukum Internasional*, (Bandung: PT. Alumni, 2003), hal. 17.

³¹⁹ *Ibid.*

³²⁰ Naufi Ahmad Naufal, *Op Cit*, hal. 28.

tersebut termasuk dalam *Annex on Article II Exemptions* dan sudah dicantumkan dalam daftar pengecualian (*Exemption List*). Pengecualian ini dilakukan dengan cara memberikan notifikasi oleh negara anggota yang berisi deskripsi mengenai hal-hal yang dikecualikan, deskripsi dari peraturan yang dikecualikan beserta alasannya, negara-negara yang dikecualikan dari prinsip tersebut, jangka waktu pemberlakuan pengecualian dan kondisi dari negara yang menyebabkan pengecualian itu dilakukan. Berdasarkan SoC Indonesia tahun 1998 dalam *Financial Services*, semua pembatasan dalam hal prinsip MFN (terkait dengan *market access*) akan dieliminasi pada tahun 2020, walaupun pada dasarnya pengecualian tersebut tidak boleh melebihi jangka waktu 10 tahun dihitung sejak berlakunya secara efektif ketentuan GATS itu sehingga seharusnya semua pengecualian sudah berakhir pada Januari 2005.³²¹

Namun, pencantuman semua pengecualian ini harus dilakukan sebelum mengimplementasikan perjanjian GATS tersebut. Walaupun begitu, pengecualian ini juga dikesampingkan dari perdagangan jasa yang dilakukan untuk pemerintah dan bukan untuk tujuan komersil.³²²

3. Pembatasan dalam penerapan prinsip *National Treatment*, dimana pembatasan-pembatasan tersebut dapat dilihat dari adanya persyaratan-persyaratan dan kualifikasi terhadap penerapan prinsip ini. Persyaratan dan kualifikasi tersebut juga harus dicantumkan dalam SoC suatu negara, khususnya Indonesia. Bentuk pembatasan tersebut antara lain meliputi pembatasan wilayah tinggal bagi eksekutif, persyaratan untuk menanamkan modal tertentu pada usaha lokal, pembatasan pembelian tanah kepada penyedia jasa asing, subsidi khusus maupun keringanan pajak yang diberikan kepada penyedia jasa domestik dan persyaratan modal serta pembatasan operasional tertentu bagi penyedia jasa asing.³²³

³²¹ *Ibid*, hal. 27.

³²² *Ibid*, hal. 28.

³²³ *Ibid*, hal. 29.

4. *General Exceptions*

General Exceptions ini diatur dalam Pasal XIV GATS dan pengecualian ini bersifat permanen, dimana dalam hal ini, tidak ada dalam persetujuan tersebut yang dapat dikonstruksikan untuk mencegah pengadopsian atau penegakan dalam tindakan dari para negara anggota yang:

- a. penting untuk melindungi *public moral* atau menjaga kepentingan publik
- b. penting untuk mengamankan kepatuhan terhadap hukum atau regulasi yang tidak konsisten dengan maksud dari persetujuan GATS ini, yang berkaitan dengan beberapa hal seperti pencegahan terhadap tindakan-tindakan penipuan/bersifat menipu atau untuk menghadapi dampak dari wanprestasi dari suatu kontrak jasa; perlindungan terhadap privasi atas individu dalam kaitannya dalam memproses dan penyebaran data-data personal dan perlindungan atas kerahasiaan dari catatan keuangan pribadi; dan keamanan
- c. Untuk mengadakan pembedaan dalam hal perlakuan yang bertujuan untuk memastikan adanya pengumpulan pajak yang adil dan logis serta efektif³²⁴ dari jasa atau penyedia jasa dari negara anggota lainnya (pengecualian dari Pasal XVII tentang *National Treatment*)
- d. Untuk menghindari adanya *double taxation* dari adanya perjanjian internasional lainnya yang juga diikuti oleh para negara anggota (pengecualian dari Pasal II tentang MFN).

5. *Security Exceptions*

Security Exceptions diatur dalam Pasal XIV bis GATS, dimana dalam hal ini ada pula beberapa kondisi dimana negara diperbolehkan untuk membuat pengecualian yang bersifat permanen. Sebab, dalam persetujuan GATS itu,

³²⁴ Kondisi untuk memastikan adanya pengumpulan pajak yang adil tersebut meliputi kondisi/ukuran yang diambil oleh masing-masing negara anggota berdasarkan sistem perpajakannya yang antara lain diaplikasikan terhadap bukan penduduk dalam rangka memastikan pengumpulan pajak yang adil dalam wilayah masing-masing negara anggota dan yang diaplikasikan terhadap penduduk dan bukan penduduk dalam rangka mencegah adanya pencegahan perpajakan, terkait dengan ukuran kepatuhan.

disebutkan bahwa tidak ada dalam persetujuan tersebut yang boleh dikonstruksikan:

- a. Untuk mengharuskan para negara anggota untuk memperlihatkan informasi apapun dimana dalam hal ini hal tersebut berkaitan dengan *disclosure* dalam rangka untuk kepentingan keamana masing-masing negara anggota
- b. Untuk mencegah para negara anggotanya untuk mengambil tindakan apapun yang diperlukan dalam rangka melindungi kepentingan keamanannya, yang berkaitan dengan: penyediaan jasa yang dilakukan secara langsung dan tidak langsung untuk tujuan pengadaan organisasi kemiliteran; yang berkaitan dengan hal-hal yang dapat dipisahkan dan dapat dicampur-aduk atau hal-hal darimana mereka berkembang; kepentingan keamanan yang diambil dalam waktu perang atau dalam keadaan darurat lainnya di dalam hubungan internasional,
- c. Untuk mencegah para negara anggota untuk mengambil tindakan dalam rangka menjalankan kewajibannya berdasarkan Piagam PBB untuk menjaga keamanan dan ketertiban internasional.

Terkait dengan hal tersebut, Dewan Perdagangan Jasa ini harus diberitahukan suatu negara anggota mau melakukan tindakan tersebut.

6. *Emergency Safeguard Measures*

Emergency Safeguard Measures ini diatur dalam Pasal X GATS. Pada dasarnya, pengecualian ini bersifat sementara karena didasarkan pada kondisi suatu negara anggota. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa setiap negara anggota dapat merubah atau tidak menjalankan komitmennya bila dirasakan kondisi negara tersebut memburuk karena komitmen yang sudah dibuat oleh negara tersebut sehingga untuk itu komitmen tersebut boleh dihentikan untuk sementara, sampai kondisi negara itu kembali membaik. Penghentian, perubahan atau penarikan mundur komitmen ini dapat dilakukan dalam waktu 1 tahun setelah komitmen tersebut diberlakukan dimana hal ini tidak dapat menunggu sampai setelah 3 tahun dari diberlakukannya komitmen tersebut. Namun, dalam ayat (3) dinyatakan bahwa pengecualian ini akan

dihentikan dalam waktu 3 tahun setelah tanggal diberlakukannya persetujuan WTO tersebut.

Dengan demikian, ketentuan-ketentuan tersebut adalah ketentuan yang memang dimaksudkan untuk melindungi kepentingan nasional dari masing-masing negara anggota GATS-WTO dalam bentuk pengecualian-kecualian dan pembatasan-pembatasan. Namun, seperti yang sudah penulis jelaskan sebelumnya, ketentuan-ketentuan ini bertujuan untuk melindungi kepentingan nasional dari suatu negara secara umum selama kepentingan tersebut berkaitan dengan perdagangan jasa sehingga tidak hanya difokuskan dalam hal perdagangan jasa keuangan di sektor perbankan saja.

Sehubungan dengan sektor perbankan itu sendiri, berdasarkan wawancara penulis dengan Bapak Imam Subarkah,³²⁵ pada dasarnya memang tidak ada ketentuan yang secara eksplisit menyatakan untuk melindungi kepentingan nasional dalam bidang perbankan, khususnya kepentingan bagi pihak domestik, baik dalam ketentuan dalam WTO maupun dalam ketentuan nasional mengenai perbankan yang berlaku di Indonesia. Sebab, pada dasarnya semua ketentuan yang ada tersebut memang diberlakukan untuk seluruh bank yang ada di Indonesia, baik itu bank umum nasional (dengan atau tanpa kepemilikan asing di dalamnya), cabang bank asing, maupun BPR. Hal ini terkait dengan prinsip *national treatment* dimana terhadap pihak asing yang masuk ke dalam industri perbankan Indonesia juga harus diperlakukan sama seperti terhadap pihak domestik. Dengan demikian, perlindungan yang ada akan diberlakukan terhadap semua pihak, baik asing maupun domestik.

Walaupun tidak ada ketentuan yang secara eksplisit tersebut, dalam beberapa ketentuan memang ada beberapa perlindungan. Pada dasarnya, perlindungan tersebut sudah terlihat dari Pasal 4, Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 12 Undang-Undang Perbankan yang sudah dijelaskan sebelumnya. Selain dalam Undang-Undang Perbankan tersebut, perlindungan ini lebih dipertegas dalam beberapa Peraturan Bank Indonesia, seperti dalam kaitannya dengan masuknya

³²⁵ Hal ini diungkapkan beliau dalam wawancara dengan penulis pada hari Selasa tanggal 13 April 2010 di Gedung Tipikal Lantai 9, Bank Indonesia pada pukul 14.00 WIB.

investor, baik investor asing maupun investor domestik, ke dalam bank umum nasional (bank umum konvensional dan bank umum syariah). Dalam hal ini, untuk menjadi pemegang saham dari bank umum tersebut, terdapat sebuah pengaturan yang dibuat oleh Bank Indonesia, yang dapat pula dikategorikan sebagai ketentuan yang melindungi kepentingan nasional, khususnya kepentingan nasional yang terkait dengan bidang perbankan, yaitu ketentuan mengenai penilaian kemampuan dan kepatutan (*fit and proper test*) yang terbagi menjadi dua peraturan, yaitu Peraturan Bank Indonesia No. 5/25/PBI/2003 tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan (*Fit and Proper Test*) dan Peraturan Bank Indonesia No. 11/31/PBI/2009 tentang Uji Kemampuan dan Kepatutan (*Fit and Proper Test*) Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah.

Hal ini dapat dikatakan sebagai kepentingan nasional, khususnya dalam bidang perbankan, karena pada dasarnya, segala operasional suatu bank tersebut dipengaruhi oleh keputusan dari para pemegang sahamnya, khususnya keputusan direksi. Sebab, hal ini sangat berkaitan dengan pengendalian bank sehingga sangat perlu diperhatikan pihak yang bagaimana yang dapat menjadi pemegang saham dan pengurus bank supaya hasil operasional yang berasal dari kebijakan dan keputusan para pemegang saham, khususnya pengurus bank tersebut dapat menjamin terlindunginya kepentingan nasional, khususnya yang berkaitan dengan perbankan dan perekonomian nasional.

Dalam Peraturan Bank Indonesia No. 5/25/PBI/2003 tersebut,³²⁶ dijelaskan bahwa peraturan ini dibuat untuk semua bank di Indonesia, yang meliputi bank umum, cabang bank asing dan juga BPR. Di dalam Pasal 1 angka 3, dijelaskan bahwa kepemilikan terhadap suatu bank itu akan menimbulkan pengendalian, yaitu suatu tindakan yang bertujuan untuk mempengaruhi pengelolaan dan/atau kebijakan perusahaan, termasuk bank dalam cara apapun, baik langsung maupun tidak langsung. Dengan demikian, pihak-pihak yang termasuk sebagai pengendali bank wajib tunduk pada ketentuan dalam Peraturan Bank Indonesia ini, dimana

³²⁶ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan*, PBI No. 5/25/PBI/2003, LN Tahun 2003 NO. 124, TLN No. 4334, Pasal 1 angka 1 dan 2.

para pihak tersebut meliputi perseorangan, badan hukum atau kelompok usaha yang melakukan pengendalian terhadap bank termasuk tetapi tidak terbatas pada pemegang saham pengendali, pengurus, dan pejabat eksekutif bank.

Penilaian kemampuan dan kepatutan tersebut dilakukan oleh Bank Indonesia terhadap beberapa pihak, seperti calon pemegang saham pengendali dan pengurus bank, pemegang saham pengendali dan pengurus bank, dan pejabat eksekutif bank serta pemimpin kantor perwakilan bank asing dalam hal terdapat indikasi seperti bahwa pihak tersebut memiliki peranan dalam merumuskan kebijakan dan kegiatan operasional bank.³²⁷ Penilaian terhadap calon pemegang saham pengendali dilakukan dengan menilai apakah calon pemegang saham tersebut memenuhi persyaratan integritas, seperti memiliki akhlak yang baik, memiliki komitmen terhadap peraturan perundang-undangan dan pengembangan operasional bank yang sehat serta tidak termasuk dalam Daftar Tidak Lulus.³²⁸ Selain itu, mereka juga harus memenuhi persyaratan kelayakan keuangan, seperti persyaratan kemampuan keuangan, tidak masuk dalam daftar kredit macet, tidak pernah dinyatakan pailit, bersedia mengatasi kesulitan permodalan dan likuiditas yang dihadapi bank dan tidak memiliki utang yang jatuh tempo serta bermasalah. Penilaian ini juga dilakukan bila ada penggantian Direksi atau Komisaris.³²⁹

Permohonan untuk memperoleh persetujuan ini diajukan oleh bank tersebut kepada Bank Indonesia baik atas inisiatif bank itu sendiri, inisiatif calon pemegang saham pengendali maupun atas inisiatif Bank Indonesia. Persetujuan atau penolakan atas permohonan itu paling lambat harus disampaikan oleh Bank Indonesia paling lambat 30 hari setelah dokumen permohonan lengkap diterima oleh Bank Indonesia.³³⁰ Persetujuan atau penolakan tersebut dapat diberikan setelah Bank Indonesia melakukan penilaian kemampuan dan kepatutan tersebut yang meliputi penelitian administratif dan wawancara. Selain itu, Bank Indonesia

³²⁷ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan... Op Cit*, Pasal 3.

³²⁸ *Ibid*, Pasal 5.

³²⁹ *Ibid*, Pasal 6 beserta penjelasannya.

³³⁰ *Ibid*, Pasal 7.

juga dapat meminta bank, pemegang saham pengendali, atau pihak lainnya untuk memberikan komitmen tertulis dalam rangka pengembangan operasional bank yang sehat.³³¹ Kalau calonnya berupa badan hukum, penilaian tersebut dilakukan dengan menilai badan hukum yang bersangkutan dan pengurusnya serta pihak-pihak yang merupakan pemilik dan pengendali terakhir dari badan hukum tersebut (*ultimate shareholder*). Bila *ultimate shareholder*nya adalah pemerintah negara lain dan ada larangan untuk menunjukkan data dan dokumen yang menjadi persyaratan, Bank Indonesia dapat memilih *ultimate shareholder* lain untuk menggantikan pemerintah negara lain tersebut. Pihak-pihak tersebut tetap harus menjalani penelitian administratif dan wawancara.

Terkait dengan persetujuan, apabila ada calon pemegang saham pengendali yang sudah mempunyai saham di suatu bank namun belum ada persetujuan dari Bank Indonesia, maka calon tersebut tidak dapat melakukan tindakan sebagai pemegang saham pengendali. Kalau calon tersebut tidak lulus, maka calon tersebut harus mengalihkan sahamnya kepada pemegang saham lain yang lulus paling lambat dalam jangka waktu 90 hari setelah adanya surat pemberitahuan dari Bank Indonesia kepada bank tersebut.³³²

Penilaian terhadap calon pengurus juga sama seperti pada calon pemegang saham pengendali, tetapi dengan ditambahkan syarat kompetensi.³³³ Jadi, bagi calon Komisaris, perlu ada pengetahuan dan pengalaman yang memadai dan relevan di bidang perbankan sedangkan untuk calon Direksi, perlu ada pengalaman dan keahlian di bidang perbankan atau keuangan dan juga perlu ada kemampuan untuk melakukan pengelolaan strategis dalam rangka pengembangan operasional bank yang sehat, serta mayoritas anggota direksi harus mempunyai pengalaman minimal 5 tahun sebagai pejabat eksekutif pada bank.³³⁴ Tata cara pengajuan permohonannya sama dengan tata cara permohonan calon pemegang saham pengendali tetapi untuk calon pengurus, maksimal hanya boleh

³³¹ *Ibid*, Pasal 8.

³³² *Ibid*, Pasal 13.

³³³ *Ibid*, Pasal 15, 16 dan 18.

³³⁴ *Ibid*, Pasal 17.

mengajukan 2 calon untuk setiap lowongan.³³⁵ Pada dasarnya setiap calon tersebut harus disetujui oleh Bank Indonesia. Kalau tidak disetujui tetapi sudah diangkat sebagai pengurus oleh RUPS bank tersebut, maka RUPS itu harus memberhentikan calon yang barusan.³³⁶

Terhadap pemegang saham pengendali dan pengurus yang sudah ada, masing-masing juga dinilai oleh Bank Indonesia dengan persyaratan yang sama dengan para calonnya. Faktor integritas dari pemegang saham pengendali harus dinilai untuk melihat apakah pemegang saham pengendali tersebut tidak melakukan hal-hal yang bersifat menipu.³³⁷ Begitu pula dengan faktor integritas dari pengurus dan pejabat eksekutif dimana dalam hal ini Bank Indonesia mau melihat apakah pengurus tersebut pernah melakukan tindakan yang sama dengan pemegang saham pengendali.³³⁸ Untuk hal ini, penilaian tersebut dapat dilakukan sewaktu-waktu Bank Indonesia merasa memerlukannya³³⁹ dimana penilaian itu dilakukan dengan pengumpulan informasi, pelaksanaan pemeriksaan, konfirmasi hasil penilaian sementara, dan sebagainya yang diatur dalam Pasal 28. Konsekuensi dari penilaian tersebut pada dasarnya adalah dapat atau tidak terus menjadi pemegang saham pengendali, pengurus, maupun pejabat eksekutif. Kalau tidak lulus, maka pihak-pihak tersebut dilarang untuk menjadi pemegang saham pengendali dan mempunyai kepemilikan saham atas bank lebih dari 10% dan juga dilarang untuk menjadi pengurus dan pejabat eksekutif dalam bank umum maupun BPR. Pihak yang dilarang menjadi pengurus dan pejabat eksekutif ini wajib untuk mengundurkan diri paling lambat dalam waktu 90 hari.³⁴⁰ Namun, pada dasarnya bagi para pemegang saham pengendali, pengurus dan pejabat eksekutif bank yang tidak lulus dan bila ingin kembali menjadi pemegang saham

³³⁵ *Ibid*, Pasal 19.

³³⁶ *Ibid*, Pasal 20.

³³⁷ *Ibid*, Pasal 24.

³³⁸ *Ibid*, Pasal 26.

³³⁹ *Ibid*, Pasal 27.

³⁴⁰ *Ibid*, Pasal 36, 37 dan 39.

pengendali, pengurus dan pejabat eksekutif, dapat mengajukan peninjauan kembali yang diatur dalam Pasal 47.

Mengenai penilaian kemampuan dan kepatutan terhadap calon dan pemegang saham pengendali, pengurus serta pejabat eksekutif dari bank umum syariah pada dasarnya dilakukan dengan cara dan persyaratan yang sama dengan bank umum konvensional. Hanya saja, untuk bank umum syariah, hal ini diatur dalam Peraturan Bank Indonesia No. 11/31/PBI/2009 tentang Uji Kemampuan dan Kepatutan (*Fit and Proper Test*) Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah.

Terkait dengan penilaian kemampuan dan kepatutan ini, menurut Pak Imam Subarkah,³⁴¹ bila ada investor, termasuk investor asing yang mau membeli saham bank umum sampai dengan lebih dari 25%, maka Bank Indonesia akan memanggil pihak investor tersebut dan Bank Indonesia akan meminta investor tersebut untuk tetap terus menjadi pemegang saham, khususnya pemegang saham pengendali bank yang bersangkutan, paling tidak selama beberapa tahun/periode tertentu sebelum pihak investor ini menjual sahamnya kembali. Hal ini dilakukan untuk mencegah terjadinya fluktuasi pembelian saham bank dan secara umum dapat menimbulkan kerentanan arus keluar masuknya uang.

Selain Peraturan Bank Indonesia mengenai penilaian kemampuan dan kepatutan tersebut, perlindungan tersebut juga dapat dilihat dari adanya ketentuan mengenai pembatasan tenaga kerja asing yang diatur dalam Peraturan Bank Indonesia No. 9/8/PBI/2007 tentang Pemanfaatan Tenaga Kerja Asing dan Program Alih Pengetahuan di Sektor Perbankan. Di dalam peraturan ini dinyatakan bahwa bank memang dapat memanfaatkan tenaga kerja asing, tetapi dengan tetap mempertimbangkan ketersediaan tenaga kerja Indonesia.³⁴² Sehubungan dengan hal tersebut, di dalam Pasal 3 dinyatakan bahwa bank hanya dapat memanfaatkan tenaga kerja asing dalam jabatan/posisi tertentu saja, yaitu sebagai Komisaris dan Direksi, Pejabat Eksekutif dan Tenaga Ahli/Konsultan.

³⁴¹ Hal ini diungkapkan beliau pada wawancara yang dilakukan pada hari Senin, tanggal 31 Mei 2010, di Gedung Tipikal Lantai 9, Bank Indonesia, pukul 14.30 WIB.

³⁴² Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Pemanfaatan Tenaga Kerja Asing dan Program Alih Pengetahuan di Sektor Perbankan*, PBI No. 9/8/PBI/2007, LN Tahun No. 76, TLN No. 4732, Pasal 2.

Tenaga ahli/konsultan ini adalah orang yang memiliki pengetahuan teknis tertentu dengan standar kualifikasi keahlian yang memadai dimana hal tersebut didapatkan dari pendidikan dan pengalaman kerja. Namun, jabatan-jabatan itu hanya bisa diisi oleh tenaga kerja asing bila dalam bank tersebut terdapat 25% atau lebih kepemilikan asing.³⁴³

Sehubungan dengan jabatan tertentu tersebut, bank juga hanya dapat memanfaatkan tenaga kerja asing untuk bidang-bidang tugas tertentu yang detailnya dijelaskan dalam Surat Edaran Bank Indonesia. Namun, bila tenaga kerja asing tersebut ingin dimanfaatkan untuk bidang-bidang tugas lain yang tidak termasuk dalam Surat Edaran tersebut, maka harus ada persetujuan terlebih dahulu oleh Bank Indonesia.³⁴⁴ Selain itu, tenaga kerja asing tersebut tidak boleh dimanfaatkan untuk bidang tugas seperti personalia dan kepatuhan.³⁴⁵

Pemanfaatan tenaga kerja asing ini wajib disampaikan pada Bank Indonesia dan dicantumkan dalam Rencana Bisnis bank yang bersangkutan, beserta dengan perubahan terhadap rencana pemanfaatan tenaga kerja asing ini. Kalau ada pemanfaatan tersebut yang di luar rencana, bank yang bersangkutan wajib meminta izin Bank Indonesia terlebih dahulu dan wajib pula dicantumkan dalam perubahan rencana bisnis bank bila perubahan rencana bisnis tersebut belum disampaikan pada Bank Indonesia. Kalau sudah, rencana pemanfaatan tersebut harus dicantumkan dalam Laporan Realisasi Rencana Bisnis Bank.³⁴⁶

Terkait dengan perizinan, bank yang bersangkutan harus meminta izin Bank Indonesia untuk mengangkat tenaga kerja asing untuk jabatan Komisaris, Direksi dan Pejabat Eksekutif seperti yang diatur dalam Pasal 7. Namun, sebelumnya bagi tenaga kerja asing yang mau mengisi jabatan Komisaris dan Direksi, mereka harus lulus penilaian kemampuan dan kepatutan dahulu dan juga memiliki pengetahuan mengenai Indonesia.³⁴⁷ Untuk Pejabat Eksekutif, tenaga

³⁴³ *Ibid*, Pasal 12 ayat (1).

³⁴⁴ *Ibid*, Pasal 4 ayat (1) dan (2).

³⁴⁵ *Ibid*, Pasal 5.

³⁴⁶ *Ibid*, Pasal 6.

³⁴⁷ *Ibid*, Pasal 8.

kerja asing tersebut harus memiliki pengalaman yang memadai di bidang tugasnya dan juga tidak merangkap jabatan pada bank atau perusahaan lain serta mampu berbahasa Indonesia yang baik. Dalam jabatan ini, jangka waktu pemanfaatan yang diberikan adalah paling lama selama 3 tahun dan dapat diperpanjang 1 kali untuk paling lama 1 tahun.³⁴⁸ Begitu pula dengan pemanfaatan pada jabatan sebagai tenaga ahli/konsultan.³⁴⁹

Namun, untuk jabatan-jabatan tertentu di atas, 50% dari anggota Dewan Komisaris harus merupakan WNI, mayoritas dari anggota Direksi juga harus berstatus WNI dan mayoritas dari pejabat eksekutif di kantor pusat bank pun wajib berkewarganegaraan Indonesia.³⁵⁰ Menurut Pasal 13, untuk bank yang kepemilikan asingnya kurang dari 25%, bank tersebut hanya dapat menggunakan tenaga kerja asing untuk jabatan Tenaga Ahli/Konsultan saja, kecuali bila dengan persentase kurang dari 25% tersebut, warga negara atau badan hukum asing tersebut merupakan pemegang saham pengendali bank, dimana terhadap hal ini, bank tersebut masih dapat menggunakan tenaga kerja asing untuk jabatan Komisaris, Direksi dan Tenaga Ahli/Konsultan. Untuk bank yang menggunakan tenaga kerja asing sebagai Tenaga Ahli/Konsultan dan Pejabat Eksekutif, bank tersebut harus memastikan bahwa terjadi alih pengetahuan, yang dilakukan dengan cara memberikan dua tenaga pendamping untuk 1 tenaga ahli, atau adanya pendidikan dan pelatihan bagi tenaga kerja pendamping tersebut.³⁵¹

Mengenai permohonan persetujuan pemanfaatan tenaga kerja asing sebagai tenaga ahli dan pejabat eksekutif, hal ini diatur lebih dalam Pasal 19 sampai Pasal 21.

Terkait dengan pemanfaatan tenaga kerja asing tersebut, selain persyaratan-persyaratan yang sudah diatur dalam Peraturan Bank Indonesia No. 9/8/PBI/2007 tersebut, sekarang ini sedang dibuat sebuah standar profesi baik umum maupun khusus untuk para bankir oleh sebuah organisasi profesi, yaitu

³⁴⁸ *Ibid*, Pasal 9.

³⁴⁹ *Ibid*, Pasal 11.

³⁵⁰ *Ibid*, Pasal 12 ayat (3), (4), dan (5).

³⁵¹ *Ibid*, Pasal 17.

Ikatan Bankir Indonesia.³⁵² Dengan demikian, diharapkan dengan adanya standar profesi tersebut, akan ditemui bankir-bankir di Indonesia, termasuk bankir asing yang patut dan kompeten sesuai dengan persyaratan dalam peraturan dan dalam standar profesi tersebut yang diharapkan pula dapat memajukan kepentingan rakyat banyak.

Pada intinya, ketentuan-ketentuan yang sudah dijelaskan di atas merupakan ketentuan-ketentuan yang walaupun tidak secara eksplisit menyatakan mengenai perlindungan terhadap kepentingan nasional, khususnya dalam bidang perbankan, paling tidak ketentuan-ketentuan tersebut sudah mewakili kepentingan nasional, khususnya dalam bidang perbankan dari adanya liberalisasi dalam hal kepemilikan asing pada bank umum nasional tersebut. Dengan demikian, diharapkan dengan adanya penilaian yang ketat baik terhadap calon maupun yang sudah menjadi pemegang saham pengendali, pengurus dan pejabat eksekutif, serta terhadap bankir-bankir asing, akan didapatkan pihak-pihak yang memang layak dan mampu untuk mendukung pengembangan operasional bank yang sehat dimana dengan begitu dapat tidak akan menimbulkan kerugian terhadap masyarakat, baik produsen (dalam hal ini merupakan pihak-pihak domestik yang menjalani usaha perbankan, khususnya usaha BPR dan bank umum yang hanya dimiliki oleh pemodal domestik). maupun konsumen dan juga dapat terwujud kesejahteraan dalam hal ekonomi yang merupakan kepentingan nasional dalam bidang perbankan.

Terkait dengan pembahasan ini, ada pula beberapa pihak yang menyatakan bahwa untuk menghadapi /menetralisasi dampak negatif yang sudah ada dan mungkin timbul dari adanya kepemilikan asing pada bank umum di Indonesia, diperlukan adanya pembatasan kepemilikan asing, khususnya pembatasan dalam hal persentase kepemilikan asing tersebut dalam bank umum. Namun, sehubungan dengan hal ini, ada beberapa pihak³⁵³ pula yang menyatakan bahwa pada dasarnya

³⁵² Hal ini diungkapkan oleh Ibu Anika Faisal dalam wawancara yang dilakukan via email pada tanggal 1 juni 2010.

³⁵³ Hal ini diungkapkan oleh Bapak Zulkarnain Sitompul, selaku Dosen Program Pascasarjana UI, Ibu Anika Faisal selaku Ketua Bidang Hukum dan Governance Perbanas dan Bapak Imam Subarkah dari Direktorat Hukum Bank Indonesia.

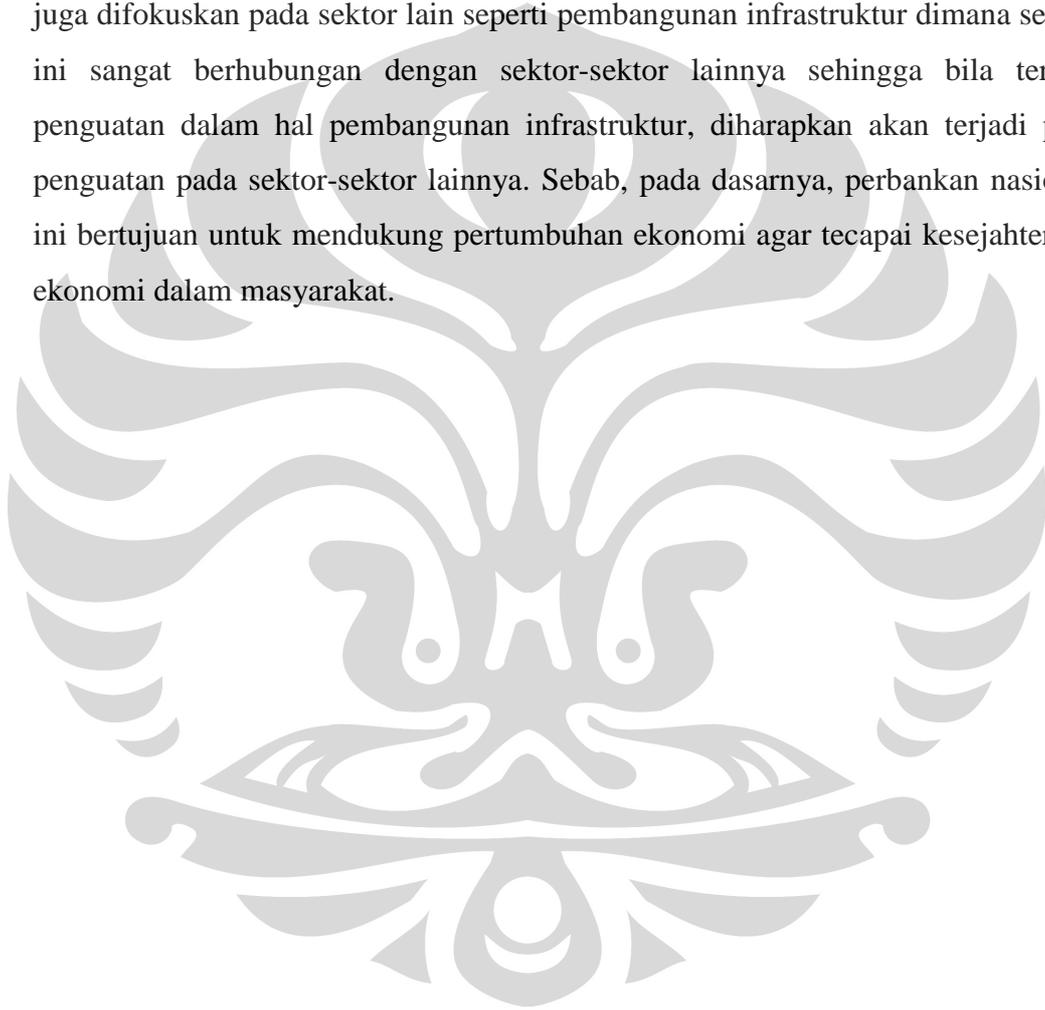
tidak perlu dipermasalahkan mengenai perlu atau tidaknya terdapat pembatasan kepemilikan asing, khususnya kepemilikan asing dalam bank umum tersebut. Sebab, hal yang terpenting pada saat ini adalah bagaimana mengoptimalkan kinerja bank-bank umum tersebut, bagaimana menemukan pihak-pihak yang memang patut dan mampu untuk menjalankan bank tersebut dimana memang harus ada pihak-pihak yang mempunyai visi untuk memajukan kepentingan nasional dalam bidang perbankan dan perekonomian secara umum.

Selain itu, hal penting lainnya adalah bagaimana menyadarkan bank-bank umum tersebut untuk dapat lebih mengoptimalkan fungsi utama dari bank itu sendiri, yaitu sebagai *financial intermediary* (perantara keuangan), dimana sebagai perantara keuangan, bank tersebut berfungsi untuk menghimpun dana dari masyarakat, seperti dalam bentuk simpanan/tabungan, kemudian menyalurkannya kembali kepada masyarakat.

Dalam hal penyaluran kembali kepada masyarakat ini, ada pihak yang menyatakan bahwa lebih baik dana dari masyarakat tersebut disalurkan untuk membiayai sektor-sektor yang sangat penting yang berguna untuk menunjang pembangunan ekonomi, seperti dengan memberikan kredit untuk investasi jangka menengah dan jangka panjang sehingga tidak hanya diberikan dengan tujuan sebagai pembiayaan yang bersifat konsumtif semata. Sehubungan dengan hal ini, pada kenyataannya, sekarang bank-bank umum tersebut, termasuk bank-bank umum yang sebagian dimiliki oleh pihak asing, memang sudah banyak yang memberikan pembiayaan untuk sektor-sektor yang riil, seperti sektor Usaha Kecil dan Menengah (UKM) dan hal tersebut memang diperbolehkan oleh Undang-Undang Perbankan, yang dirumuskan dalam Pasal 5 ayat (2) tersebut.

Akan tetapi, sekarang ini pembiayaan untuk sektor UKM tersebut menjadi seperti tren baru dan pada akhirnya membuat semakin kecilnya lahan bagi BPR yang memang berfungsi untuk membiayai sektor-sektor yang riil menjadi semakin mengecil. Sebab, seperti yang sudah dijelaskan dalam subbab mengenai dampak terhadap perbankan nasional, bank-bank umum ini menerapkan suku bunga yang rendah dan hal ini memang dirumuskan dalam Pasal 12 Undang-Undang Perbankan tersebut, dimana dalam penjelasannya dikatakan bahwa program

peningkatan tersebut dilakukan melalui penyediaan kredit dengan bunga yang rendah atau dengan tingkat bagi hasil yang rendah (untuk pembiayaan berdasarkan prinsip syariah). Akan tetapi, kalau semakin lama dibiarkan, kemungkinan ekspansi yang dilakukan oleh bank-bank umum ini akan memperkecil peluang bagi BPR untuk bergerak dan menjalankan fungsinya. Sehubungan dengan hal ini, ada pula pihak yang menyatakan bahwa untuk itu tidak perlu semua pembiayaan tersebut difokuskan pada sektor UKM saja, tetapi juga difokuskan pada sektor lain seperti pembangunan infrastruktur dimana sektor ini sangat berhubungan dengan sektor-sektor lainnya sehingga bila terjadi penguatan dalam hal pembangunan infrastruktur, diharapkan akan terjadi pula penguatan pada sektor-sektor lainnya. Sebab, pada dasarnya, perbankan nasional ini bertujuan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi agar tercapai kesejahteraan ekonomi dalam masyarakat.



BAB 5

PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan, ada dua hal penting yang menjadi kesimpulan dari penulis terkait dengan perlindungan terhadap kepentingan nasional, khususnya kepentingan nasional dalam kaitannya dengan perbankan, yaitu:

1. Pada dasarnya, liberalisasi dalam hal kepemilikan asing pada bank umum ini dimulai dengan adanya liberalisasi ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan perbankan di Indonesia yang sudah dimulai sejak tahun 1970an, terutama sejak lahirnya Pakto 88 pada tahun 1988, dimana setelah beberapa lama tertutup, sudah dibuka kembali kemungkinan bagi investor asing untuk masuk ke dalam industri perbankan nasional, dimana pada waktu itu masuknya investor asing dapat dilakukan dengan beberapa bentuk, seperti pembukaan kantor cabang bank asing, pembukaan kantor perwakilan bank asing, pembelian saham melalui pasar modal, dan pembentukan bank campuran. Kemudian, pada tahun 1995 Indonesia ikut serta dalam persetujuan WTO, khususnya persetujuan mengenai GATS dan sudah memberikan komitmen yang merupakan kewajiban bagi setiap negara anggota sehingga dengan demikian, semua ketentuan dalam persetujuan GATS-WTO tersebut, termasuk pula komitmen yang diberikan Indonesia semakin menegaskan bahwa Indonesia telah lebih membuka diri bagi para investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia, khususnya dalam industri perbankan. Akibat dari keikutsertaan ini, Indonesia wajib untuk menyesuaikan semua ketentuan yang terkait dengan perbankan dengan semua ketentuan dalam persetujuan GATS-WTO beserta komitmen Indonesia.

Namun, pada awal tahun 1997, Indonesia mengalami krisis yang juga berdampak pada industri perbankan sehingga kondisi perbankan saat itu sangat memburuk. Akibatnya, untuk memperbaiki dan menata kembali perbankan Indonesia, Indonesia membutuhkan dana yang besar untuk

menguatkan struktur permodalan bank dan juga menata kembali pengelolaan bank. Dengan adanya kondisi tersebut, akhirnya pemerintah Indonesia melahirkan beberapa ketentuan baru dimana ketentuan baru ini mempengaruhi semakin banyaknya asing yang masuk ke dalam industri perbankan Indonesia. Ketentuan baru tersebut adalah ketentuan mengenai pembelian saham bank umum yang dirumuskan dalam Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum, dimana ketentuan tersebut menyatakan bahwa pihak asing dapat memiliki saham pada bank umum maksimal sebesar 99%, jauh lebih luas daripada ketentuan sebelum krisis dan ketentuan dalam komitmen Indonesia di GATS-WTO sendiri. Dengan adanya ketentuan ini, maka terjadi perubahan ketentuan mengenai kepemilikan bank yang dirumuskan dalam Peraturan Bank Indonesia No. 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum dan Peraturan Bank Indonesia No. 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah.

Ketentuan lain yang juga mempengaruhi perkembangan kepemilikan asing pada bank umum ini adalah ketentuan mengenai kebijakan modal inti minimum yang harus mencapai 100 miliar rupiah. Akibatnya, banyak bank-bank yang permodalannya kurang kuat yang akhirnya menjual sahamnya kepada investor asing yang memang pada dasarnya mempunyai modal yang kuat. Sebelumnya, perkembangan ini juga dipengaruhi oleh adanya program divestasi saham pemerintah yang awalnya dimasukkan untuk membantu bank-bank pada masa krisis. Perkembangan kepemilikan asing dalam bank umum ini juga diperkuat dengan adanya ketentuan mengenai kebijakan kepemilikan tunggal (*Single Presence Policy*). Sebab, kebijakan ini semakin mempertegas kepemilikan asing di industri perbankan Indonesia, khususnya kepemilikan pada bank umum karena kebijakan ini menghendaki agar dalam satu bank hanya boleh terdapat satu pemegang saham pengendali. Akibatnya, banyak dari bank-bank tersebut yang dimerger atau diakuisisi oleh pihak asing lainnya, terlebih dengan diberinya insentif bagi bank-bank yang mau melakukan merger dan akuisisi. Walaupun begitu, pada dasarnya, kebijakan ini bukan bertujuan untuk meningkatkan kepemilikan asing, tetapi bertujuan untuk menguatkan perbankan nasional sehingga kebijakan ini diberlakukan

terhadap semua bank di Indonesia, kecuali kantor cabang bank asing. Dengan demikian, kebijakan ini juga tidak melanggar prinsip *national treatment*.

2. Seperti sudah dijelaskan sebelumnya, liberalisasi ini pada dasarnya telah meningkatkan tingkat kepemilikan asing pada bank umum di Indonesia, dimana walaupun tidak semua secara langsung, peningkatan ini pun memberikan pengaruh pada kinerja dan bank-bank umum tersebut, baik itu pengaruh yang positif maupun pengaruh yang negatif walaupun pada dasarnya kepemilikan asing ini bukanlah faktor utama yang mempengaruhi kinerja dari bank tersebut. Namun, bagaimanapun juga, tetap saja diperlukan suatu perlindungan bagi kepentingan nasional supaya tidak terjadi lagi pengaruh-pengaruh/dampak negatif tersebut.

Pada kenyataannya, memang tidak ada suatu ketentuan khusus yang mengatur secara eksplisit mengenai perlindungan untuk kepentingan nasional, khususnya yang lebih mengarah pada kepentingan pihak domestik. Sebab, pada dasarnya, sebagai negara berkembang, Indonesia masih memerlukan permodalan yang kuat untuk membangun negara, yang salah satunya dilakukan dengan membangun perekonomian negara dan ada kalanya kita membutuhkan bantuan dan dukungan dari luar negara, terutama dengan adanya globalisasi ekonomi dewasa ini sehingga akan semakin sulit bagi kita untuk tidak berhubungan dengan pihak-pihak dari luar negara. Sehubungan dengan hal itu, dengan keikutsertaan Indonesia dalam WTO, ada kewajiban bagi Indonesia untuk memberikan perlakuan yang non-diskriminatif dan sama antara pihak asing sebagai investor/pelaku usaha dan pihak domestik.

Walaupun begitu, sebagai negara yang berdaulat, Indonesia tetap memiliki hak untuk melindungi kepentingannya nasionalnya. Hal itu juga disadari oleh negara-negara lain sehingga dalam persetujuan GATS-WTO, terdapat beberapa ketentuan untuk melindungi kepentingannya nasionalnya, seperti pengecualian-pengecualian yang terdapat dalam Pasal XIV dan Pasal XIV bis GATS yang bersifat permanen, dan juga pengecualian dari prinsip MFN dan *national treatment*. Selain itu, ada pula ketentuan mengenai *Emergency Safeguard*

Exceptions yang bersifat sementara, bergantung pada kondisi suatu negara anggota.

Sementara itu, untuk melindungi kepentingan nasional, khususnya kepentingan dalam bidang perbankan, juga terdapat beberapa ketentuan yang terkait, seperti:

- a) ketentuan tentang tujuan nasional dalam UUD 1945 dan tujuan perbankan nasional, serta tentang program peningkatan kesejahteraan rakyat kecil yang diatur dalam Pasal 4, Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 12 Undang-Undang Perbankan;
- b) ketentuan mengenai penilaian kemampuan dan kepatutan bagi para pemegang saham pengendali, pengurus dan pejabat eksekutif bank, yang dirumuskan dalam Peraturan Bank Indonesia No. 5/25/PBI/2003 tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan (*Fit and Proper Test*) serta Peraturan Bank Indonesia No. 11/3/PBI/2009 tentang Uji Kemampuan dan Kepatutan (*Fit and Proper Test*) Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah,
- c) ketentuan mengenai pemanfaatan tenaga kerja asing yang diatur dalam Peraturan Bank Indonesia No. 9/8/PBI/2007 tentang Pemanfaatan Tenaga Kerja Asing dan Program Alih Pengetahuan Di Sektor Perbankan.

Semua ketentuan ini diharapkan akan dapat membantu menemukan pemegang saham pengendali, pengurus dan pejabat eksekutif yang layak dan mampu, serta tenaga kerja asing lainnya yang dapat mendukung terciptanya penguatan perbankan dimana dengan fungsinya sebagai jantung perekonomian, penguatan bank ini akan mempengaruhi pula penguatan perekonomian.

Pada intinya, hal yang perlu dilakukan adalah bagaimana menyeimbangkan kepentingan liberalisasi tersebut dengan kepentingan nasional sehingga antara kepastian hukum dan keadilan rakyat tetap terjaga. Untuk itu, memang perlu ada peran pemerintah untuk melakukan intervensi bila memang terjadi suatu ketidakseimbangan antara dua kepentingan tersebut.

Dengan demikian, sehubungan dengan masalah perlu atau tidak adanya pembatasan kepemilikan asing tersebut, dengan melihat pendapat dari berbagai narasumber, latar belakang dan pengaruh dari kepemilikan asing pada bank umum itu sendiri, walaupun secara pribadi penulis berpendapat seharusnya presentase kepemilikan asing tidak sampai sebesar itu, pada akhirnya penulis berpendapat bahwa dengan kondisi yang ada saat ini, memang tidak relevan apabila mau dilakukan pembatasan tersebut. Sebab, hal ini akan menimbulkan ketidakpastian hukum di Indonesia, sedangkan Indonesia sendiri sudah menganut prinsip *progressive liberalization* sehingga suatu saat, mau tidak mau, kepemilikan asing ini akan semakin meningkat.

Bila ketidakpastian hukum ini muncul, hal ini akan berpengaruh pula pada upaya penguatan perekonomian dalam rangka menciptakan kesejahteraan rakyat dimana sampai saat ini Indonesia memang masih membutuhkan bantuan dari luar negara dan dengan adanya globalisasi ini, sulit untuk membatasi hubungan antarnegara tersebut. Selain itu, pembatasan ini dapat pula mengakibatkan terjadinya *indirect expropriation* (perampasan secara tidak langsung) dimana dalam hal ini, para pemegang saham tersebut akan merugi bila diharuskan untuk menjual sahamnya secara cepat.³⁵⁴ Dengan demikian, hal yang harus dipikirkan adalah bagaimana proses pemilihan pemegang saham, pengurus serta pejabat eksekutif tersebut supaya dapat mendukung kepentingan rakyat banyak/kepentingan nasional.

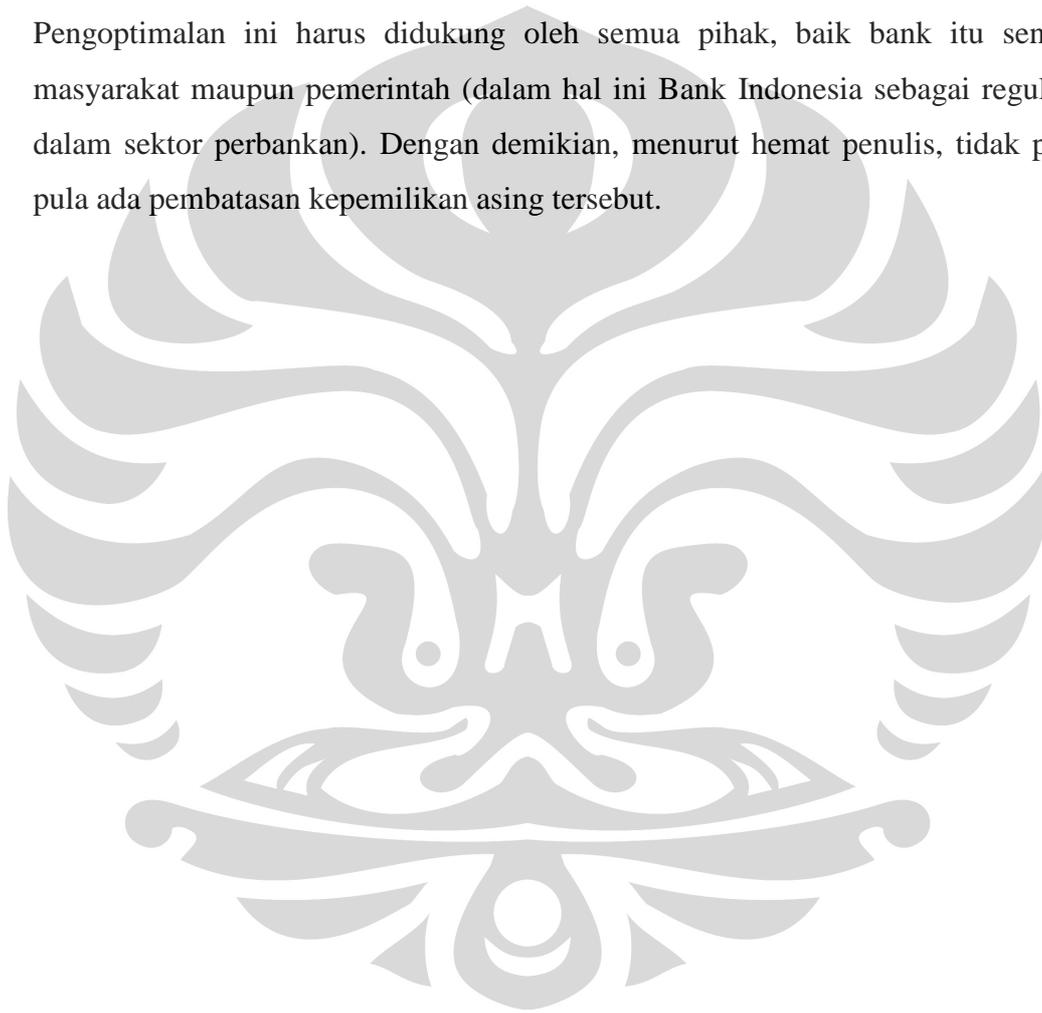
5.2. **Saran**

Saran yang dapat penulis ajukan dalam hal ini adalah harus ada pula pengoptimalan dari pelaksanaan semua ketentuan yang mengatur mengenai liberalisasi dalam hal kepemilikan asing pada bank umum tersebut, seperti adanya penegasan aturan mengenai pelaksanaan program peningkatan taraf hidup rakyat banyak itu lagi yang diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Perbankan sehingga tidak akan ada kesenjangan antara bank umum dan BPR serta dapat pula

³⁵⁴ Hal ini disampaikan oleh Bapak Imam Subarkah dalam wawancara yang dilakukan pada hari Senin, tanggal 31 Mei 2010, di Gedung Tipikal Lantai 9, Bank Indonesia pada pukul 14.30.

membantu meningkatkan pertumbuhan ekonomi dari pihak domestik sendiri sebagai bagian dari kepentingan nasional dimana hal tersebut ditandai dengan semakin bangkitnya pihak domestik tersebut.

Selain itu, menurut penulis, juga harus ada pengoptimalan kembali fungsi dari bank itu sendiri sebagai perantara keuangan sehingga dengan begitu, hal tersebut juga akan menimbulkan keuntungan dan kesejahteraan bagi masyarakat, dimana hal tersebut memang merupakan kepentingan nasional Indonesia. Pengoptimalan ini harus didukung oleh semua pihak, baik bank itu sendiri, masyarakat maupun pemerintah (dalam hal ini Bank Indonesia sebagai regulator dalam sektor perbankan). Dengan demikian, menurut hemat penulis, tidak perlu pula ada pembatasan kepemilikan asing tersebut.



DAFTAR REFERENSI

BUKU

Ali, Abdullah. *Liku-Liku Sejarah Perbankan Indonesia*. (Jakarta: Grasindo, 1995).

Bank Indonesia. *Booklet Perbankan Indonesia 2008*.

----- . *Booklet Perbankan Indonesia 2009*.

----- . *Rezim Investasi Di Indonesia Dalam Kaitannya dengan Perjanjian Hasil Putaran Uruguay*. Diskusi dengan Pakar Hukum, 1995.

Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Sekilas WTO (World Trade Organization), Edisi Keempat*. (Jakarta: Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi dan Hak Kekayaan Intelektual, Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, 2006).

Djumhana, Muhammad. *Asas-Asas Hukum Perbankan*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008).

----- . *Hukum Perbankan Indonesia*. (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006).

Goeltom, Miranda S. *Indonesia's Financial Liberalization An Empirical Analysis of 1981 – 1988 Panel Data*. (Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 1995).

Hermansyah. *Hukum Perbankan Nasional Indonesia Ditinjau Menurut Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, dan Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 jo. Undang-Undang No. 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia*. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008).

Ibrahim, Johannes. “Penerapan Single Presence Policy dan Dampaknya Bagi Perbankan Nasional”. *Jurnal Hukum Bisnis Volume 27 No. 2 Tahun 2008*. (Jakarta: Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, 2008), hal. 5.

Kartadjoemena, H.S. *GATT dan WTO Sistem, Forum dan Lembaga Internasional Di Bidang Perdagangan*. (Jakarta: UI-Press, 1996).

- Kusumaatmadja, Mochtar dan Etty R. Agoes. *Pengantar Ilmu Hukum Internasional*. (Bandung: PT. Alumni, 2003).
- . *Perjanjian WTO Mengenai Perdagangan Internasional Jasa Dilihat dari Perspektif Negara Berkembang*. Seminar Aspek Hukum Perdagangan Jasa Menurut WTO dan Komitmen Indonesia di Bidang Finansial. Institut Bankir Indonesia, 1997.
- Nasarudin, M. Irsa, et al. *Aspek Hukum Pasar Modal Indonesia*. (Jakarta: Kencana, 2008).
- Perwita, Anak Agung B. dan Yanyan Mochamad Yani. *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2005).
- Poerwadarminta, W.J.S. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. (Jakarta: Balai Pustaka, 1976).
- PT Capricorn Indonesia Consult Inc. *Studi tentang Industri Perbankan di Indonesia Di Masa Krisis Ekonomi 1998/1999*. (Jakarta: CIC, 1999).
- Rindjin, Ketut. *Pengantar Perbankan dan Lembaga Keuangan Bukan Bank*. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000).
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. (Jakarta: UI-Press, 2007).
- Suyatno, Thomas, et al. *Kelembagaan Perbankan*. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999).
- Tim Kerja Pimpinan Abdul Gani Abdullah. *Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Pengaturan Perbankan Syariah di Indonesia*. (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM RI, 2003).
- Tim Kerja Pimpinan Yunus Husein. *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Perubahan Undang-Undang Perbankan (Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 jo. Undang-Undang No. 10 Tahun 1998)*. (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, 2007).
- Usman, Rachmadi. *Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia*. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003).

----- . *Aspek-Aspek Hukum Perbankan Islam di Indonesia*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002).

World Trade Organization. *The Legal Text of Uruguay Round (GATS)*. Part II,

World Trade Organization. *Indonesia Schedule of Specific Commitments-Supplement 3* 1998.

Yusuf, Suffri. *Hubungan Internasional dan Politik Luar Negeri Sebuah Analisis Teoritis dan Uraian Tentang Pelaksanaannya*. (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1989).

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Bank Indonesia. *Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum*. PBI No. 11/1/PBI/2009. LN Tahun 2009 No. 27. TLN No. 4976.

----- . *Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum Syariah*. PBI No. 11/3/PBI/2009. LN Tahun 2009 No. 29. TLN No. 4978.

----- . *Peraturan Bank Indonesia tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia*. PBI No. 8/16/PBI/2006. LN Tahun 2006 No. 73. TLN No. 4642.

----- . *Peraturan Bank Indonesia tentang Pemanfaatan Tenaga Kerja Asing dan Program Alih Pengetahuan di Sektor Perbankan*. PBI No. 9/8/PBI/2007. LN Tahun No. 76. TLN No. 4732.

----- . *Peraturan Bank Indonesia tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan*. PBI No. 5/25/PBI/2003. LN Tahun 2003 NO. 124. TLN No. 4334.

----- . *Peraturan Bank Indonesia tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia No. 7/15/PBI/2005 tentang Jumlah Modal Inti Minimum Bank Umum*. PBI No. 9/16/PBI/2007. LN Tahun 2007 No. 145. TLN No. 4786.

----- . *Peraturan Bank Indonesia tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia No. 8/17/PBI/2006 tentang Insentif Dalam Rangka*

Konsolidasi Perbankan. PBI No. 9/12/PBI/2007. LN Tahun 2007 No. 120. TLN No. 4766.

-----, *Peraturan Bank Indonesia tentang Uji Kemampuan dan Kepatutan (Fit and Proper Test) Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah*. PBI No. 11/31/PBI/2009. LN Tahun 2009 No. 119. TLN No. 5042.

Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Bank Umum*. PP No. 70 Tahun 1992. LN Tahun 1992 No. 117. TLN No. 3503.

-----, *Peraturan Pemerintah tentang Ketentuan dan Tata Cara Pembukaan Kantor Cabang, Kantor Cabang Pembantu dan Kantor Perwakilan dari Bank yang Berkedudukan di Luar Negeri*. PP No. 24 Tahun 1999. LN Tahun 1999 No. 51. TLN No. 3830.

-----, *Peraturan Pemerintah tentang Pembelian Saham Bank Umum*. PP No. 29 Tahun 1999. LN Tahun 1999 No. 62. TLN No. 3841.

-----, *Undang-Undang tentang Bank Indonesia*. UU No. 23 Tahun 1999. LN Tahun 1999 No. 66. TLN No. 3843.

-----, *Undang-Undang tentang Pengesahan Agreement Establishing World Trade Organization (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia)*. UU No. 7 Tahun 1994. LN No. 57. TLN No. 3564.

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

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

-----, *Undang-Undang tentang Perbankan Syariah*. UU No. 21 Tahun 2008. LN No. 94. TLN No. 4867.

SKRIPSI/TESIS

Anggraeni, Tyas Dian. “Pengawasan Bank Asing Dalam Sistem Perbankan Indonesia (Suatu Tinjauan Terhadap Pengaturan yang Berlaku)”. (Tesis Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008).

Dehotman, Kornelis. “Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan Menuju Tata Perbankan yang Sehat dan Kompetitif”. (Tesis Program Pascasarjana Universitas Indonesia Jakarta, 2008).

Evandri, Taufani Sukmana. “Peningkatan Efektivitas Fungsi Pengawasan Bank Indonesia Guna Menghadapi Liberalisasi Perbankan”. (Tesis Program Studi Hukum Ekonomi Pascasarjana Universitas Indonesia, 2006).

Naufal, Naufi Ahmad “Liberalisasi Jasa Konstruksi di Indonesia dan Kesesuaian dengan Komitmen Dalam General Agreement on Trade in Services (GATS-WTO) di Bidang Jasa Konstruksi”. (Tesis Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2008).

ARTIKEL/JURNAL/BERITA DARI INTERNET

“Divestasi”. *Indonesia Merdeka*. [Selasa, 4 Mei 2010].
<<http://perjuanganindonesiabarur.wordpress.com/2009/06/07/divestasi/>>.

“Kurangi Peran Asing Di Bank”. *Koran Jakarta*. [Rabu, 27 Januari 2010].
<<http://www.koran-jakarta.com/berita-detail.php?id=10321>>.

“Sejarah Bank Indonesia: Perbankan Periode 1966 – 1983”., *Unit Khusus Museum Bank Indonesia*. [Rabu, 24 Maret 2010].
<<http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/D1FC7FE4-7400-4A35-B021-A4596387C20A/826/SejarahPerbankanPeriode19661983.pdf>>.

Afand. “Sejarah Perbankan-Pengertian, Asas, Fungsi dan Tujuan”. [Jumat, 5 Februari 2010]. <<http://www.afand.cybermq.com/post/detail/2357/sejarah-perbankan--pengertian-asas-fungsi-dan-tujuan>>.

Ahluwalia. “Menggugat Cengkraman Asing di Bank”. 23 Agustus 2009. [26 April 2010].
<<http://www.inilah.com/berita/ekonomi/2009/08/23/145894/menggugat-cengkraman-asing-di-bank/>>.

Asian Brain Content Team. “Mengenal Dunia Perbankan”. *Asian Brain*. [Jumat, 5 Februari 2010], <<http://www.anneahira.com/artikel-umum/perbankan.htm>>.

- Astuti, Dwi. "Sekilas WTO". *Bina Desa*. [Rabu, 17 Maret 2010]. <<http://www.binadesa.or.id>>.
- Atmanto, Irwan Andri. "Menahan Asing Mencaplok Bank Lokal". 22 Maret 2010. [22 April 2010]. <<http://indonesiafile.com/content/view/2263/91/>>.
- Bank Danamon. "Danamon Simpan Pinjam". [27 Mei 2010]. <<http://www.danamon.co.id/overview.php?ov=7&lng=1&idCon=382&ntlink=1>>.
- Bank Resona Perdania. [20 Mei 2010]. <<http://www.perdania.co.id>>.
- Bank Tabungan Pensiunan Nasional. "Produk dan Layanan". [27 Mei 2010]. <<http://www.btpn.com/index.php?page=produk>>.
- Basri, M. Chatib. "Liberalisasi Perdagangan Harus Kita Manfaatkan Bagi Kepentingan Rakyat Kecil". Edisi 2 April 2003. [Rabu, 17 Maret 2010]. <<http://www.perspektifbaru.com/wawancara/377>>.
- Biro Kerjasama Luar Negeri Departemen Pertanian. "World Trade Organization/Organisasi Perdagangan Dunia". [Kamis, 25 Maret 2010], <<http://www.deptan.go.id/kln/berita/wto/ttg-wto.htm>>.
- Buletin Ekonomika dan Bisnis Islam, Perbankan Syariah. *Lebishawaab*. [Rabu, 21 April 2010]. <lebi.fe.ugm.ac.id/shirat/data/lebishawaabmei.pdf>.
- Haikal, M. Munir. "Bank Barclays Indonesia Dijual". 23 Maret 2010. [24 Mei 2010]. <<http://bataviase.co.id/node/141581>>.
- InfoBank. "Sejarah Perbankan". [Jumat, 5 Februari 2010]. <<http://infoperbankan.blogspot.com/2008/08/sejarah-perbankan.html>>.
- ". "Kepemilikan Bank:Asing, Aseng atau Asep?". 14 Oktober 2009. [20 April 2010], <<http://cetak.infobanknews.com/artikel/rubrik/artikel.php?aid=15797>>.
- Muchtarom, Arief. "Kepentingan Nasional Indonesia Memasuki Tantangan Era Global". Januari 2010. [23 April 2010]. <<http://ariefmuchtarom.blogspot.com/2010/01/kepentingan-nasional-indonesia.html>>.

- Nugroho, Henry. "Perjalanan Panjang Ekonomi Indonesia: Dari Isu Globalisasi Hingga Krisis Ekonomi". [Sabtu, 6 Februari 2010]. <http://www.ekonomirakyat.org/edisi_3/artikel_4.htm>.
- Pekerja Museum. "Dampak Krisis Moneter Terhadap Sistem Perbankan". [Rabu, 5 Mei 2010]. <<http://pekerjamuseum.blogspot.com/2007/10/dampak-krisis-moneter-terhadap-sistem.html>>.
- Rahadiana, Reka. "Pemerintah Tunda Kepemilikan Tunggal Perbankan". *Tempo Interaktif*. 25 Januari 2010. [Selasa, 11 Mei 2010]. <http://www.tempointeraktif.com/hg/perbankan_keuangan/2010/01/25/brk_20100125-221322.id.html>.
- Republika Newsroom. "Mendag: Liberalisasi Sektor Jasa Dorong Pertumbuhan Ekonomi". *Republika*. Edisi 28 Oktober 2008. [Rabu, 17 Maret 2010]. <http://www.ssfmp.or.id/berita/10475/Mendag_Liberalisasi_Sektor_Jasa_Dorong_Pertumbuhan_Ekonomi>.
- Retnadi, Djoko. "Single Presence Policy and Then National Banking Map". *The Indonesia Economic Intelligence. Economic Review No. 205, edisi September 2006* [Minggu, 28 Maret 2010]. <www.bni.co.id/Portals/0/Document/single%20present.pdf>.
- Saraswati, Dian Pitaloka. "BPR Sulit Cairkan Kredit Dari Bank Umum". 14 April 2009. [27 Maret 2010]. <<http://www.kontan.co.id/index.php/keuangan/news/11683/BPR-Sulit-Cairkan-Kredit-dari-Bank-Umum>>.
- Sindhunata, Beni. "Kuota Pemilikan Saham Perbankan Reaktif atau Menuju 'Good Banking Governance?'. *Kompas edisi Januari 2003*. [21 Mei 2010]. <<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0301/23/ekonomi/93547.htm>>.
- Sitompul, Zulkarnain. "Pembatasan Kepemilikan Bank-Gagasan Untuk Memperkuat Sistem Perbankan". [Senin, 19 April 2010]. <zulsitompul.files.wordpress.com/.../pembatasan-kepemilikan->.
- , "World Trade Organization, International Monetary Fund dan Perubahan Sistem Perbankan". 1998. [Sabtu, 6 Februari 2010].

http://zulsitompul.files.wordpress.com/2007/06/wto-imf-dan-liberalisasi-perbankan_artikel.pdf>.

Sunarsip. “Analisis atas Deregulasi, Krisis dan Restrukturisasi Perbankan di Indonesia-Pendekatan Teori Polizatto dan William E. Alexander”. [24 Februari 2010]. <
www.iei.or.id/.../Analisis%20atas%20Deregulasi,%20Krisis,%20dan%20Restrukturisasi%20Perbankan%20di%20Indonesia.pdf>.



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dalam hidup ini, aspek ekonomi memiliki peran yang sangat penting. Salah satunya adalah aspek perbankan, yang diartikan sebagai: ¹

“segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatannya”.

Lembaga perbankan itu sendiri memiliki nilai strategis dalam kehidupan perekonomian negara. Lembaga perbankan merupakan lembaga perantara pihak – pihak yang mempunyai kelebihan dana (*surplus of fund*) dengan pihak – pihak yang kekurangan dana (*lack of funds*).² Dengan demikian, lembaga ini bergerak dalam kegiatan perkreditan dan berbagai jasa yang diberikan untuk melayani kebutuhan pembiayaan serta melancarkan mekanisme sistem pembayaran bagi semua sektor perekonomian. Untuk dapat lebih memahami mengenai lembaga perbankan dan pentingnya peranan aspek perbankan dalam kehidupan sehari-hari, ada perlunya kita menelaah sejarah atau asal mula lembaga perbankan di dunia, khususnya di Indonesia.

Pada awalnya, lembaga perbankan tersebut muncul pada zaman Babylonia (sekitar tahun 2000 SM), dengan bentuk semacam bank yang disebut dengan *Temples of Babylon*.³ Pada saat itu, kegiatan yang dilakukan lembaga ini adalah meminjamkan emas dan perak dengan tingkat bunga sebesar 20% setiap bulannya. Kemudian, pada sekitar tahun 500 SM, yaitu pada zaman Yunani Kuno,⁴ kegiatan ini terus berlanjut dan berkembang dengan didirikannya lembaga semacam bank

¹Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan*, UU No. 10 Tahun 1998, LN No. 182, TLN No. 3790, Pasal 1 angka 1.

²Muhammad Djumhana, *Hukum Perbankan Indonesia*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006), hal. xv.

³*Ibid*, hal. 42.

⁴Info Bank, “Sejarah Perbankan”, [Jumat, 5 Februari 2010], <<http://infoperbankan.blogspot.com/2008/08/sejarah-perbankan.html>>, hal. 1.

dengan nama *Greek Temple*, dimana kegiatan yang dilakukan dalam lembaga ini adalah menerima simpanan dengan memungut biaya penyimpanannya serta meminjamkannya kembali kepada masyarakat. Pada masa ini, muncul bankir – bankir swasta pertama kali dimana kegiatannya adalah melakukan penukaran uang dan seperti kegiatan – kegiatan bank lainnya. Setelah zaman Yunani Kuno, kegiatan ini juga terus berlanjut dan berkembang pada zaman Romawi. Pada masa itu, kegiatan yang dilakukan dalam lembaga ini sudah lebih luas, dimana lembaga – lembaga tersebut sudah mulai melakukan penukaran uang, menerima deposito dan memberikan kredit.⁵

Dengan demikian, dari penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa pada awalnya, kegiatan bank adalah melakukan penukaran uang sehingga arti bank dikenal sebagai meja tempat menukarkan uang. Seiring dengan perkembangan zamannya, kegiatan bank tersebut berkembang menjadi tempat penitipan uang, atau tempat untuk menyimpan uang yang sekarang ini lebih dikenal dengan istilah tabungan. Selanjutnya, kegiatan bank juga bertambah, yaitu sebagai tempat peminjaman uang dimana uang dari masyarakat yang disimpan dapat dipinjamkan kembali kepada masyarakat untuk membantu memenuhi kebutuhan – kebutuhannya.⁶ Kegiatan – kegiatan bank ini sesuai dengan arti dari istilah bank itu sendiri yang berasal dari bahasa Italia, yaitu Banca, dimana arti dari kata tersebut adalah sebuah tempat dimana uang disimpan dan dipinjamkan.⁷

Kegiatan perbankan ini terus berlanjut dan berkembang dari masa ke masa hingga akhirnya keberadaan bank sangat mempengaruhi perkembangan ekonomi masyarakat baik dalam tingkat suatu negara maupun dunia dimana perkembangan – perkembangan tersebut dipengaruhi oleh perkembangan zaman dan perkembangan kebutuhan – kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, fungsi bank secara umum, berdasarkan perkembangannya, terbagi menjadi dua,⁸ yaitu:

⁵Muhammad Djumhana, *Op Cit.*

⁶Info Bank, *Loc Cit*, hal. 2.

⁷Asian Brain Content Team, “Mengenal Dunia Perbankan”, *Asean Brain*, [Jumat, 5 Februari 2010], <<http://www.anneahira.com/artikel-umum/perbankan.htm>>, hal. 1.

- Sebagai penyedia mekanisme dan alat pembayaran yang efisien bagi nasabah. Untuk ini, bank menyediakan uang tunai, tabungan, dan kartu kredit. Ini adalah peran bank yang paling penting dalam kehidupan ekonomi. Tanpa adanya penyediaan alat pembayaran yang efisien, maka barang hanya dapat diperdagangkan dengan cara barter yang memakan waktu.
- Dengan menerima tabungan dari nasabah dan meminjamkannya kepada pihak yang membutuhkan dana, berarti bank meningkatkan arus dana untuk investasi dan pemanfaatan yang lebih produktif. Bila peran perbankan ini berjalan dengan baik, ekonomi suatu negara akan meningkat. Tanpa adanya arus dana ini, uang hanya berdiam di saku seseorang, orang tidak dapat memperoleh pinjaman dan bisnis tidak dapat dibangun karena mereka tidak memiliki dana pinjaman.

Di Indonesia sendiri, lembaga perbankan mengalami masa yang panjang dimana masa tersebut dibagi menjadi beberapa periode, yaitu:

1. Masa Penjajahan Belanda
2. Masa Pendudukan Jepang
3. Masa Setelah Kemerdekaan

Pada masa penjajahan Belanda dan Jepang, di Indonesia mulai banyak bermunculan bank – bank, seperti:

- 1) De Javasche Bank,
- 2) De Post Poar Bank,
- 3) De Nederlandsche Handel Maatschappij (NHM),⁹
- 4) NV Escompto Bank, De Algemeene Volkscrediet Bank,

Selain itu, pada masa tersebut, di Indonesia juga terdapat banyak bank – bank baru milik pribumi dan orang – orang golongan Tionghoa, seperti Bank Nasional

⁸*Ibid*, hal. 2.

⁹Muhammad Djumhana, *Op Cit*, hal. 50.

Indonesia, Bank Buah Saudagar, NV Bank Boemi, The Matsui Bank, dan The Bank of China.¹⁰ Pada masa ini, kehidupan bank asing sangat baik dan berkembang.

Di masa setelah kemerdekaan, kemerdekaan Indonesia memberikan semangat dalam kehidupan perbankan.¹¹ Pada masa itu, kegiatan perbankan mengalami perkembangan dimana banyak bank – bank yang dahulu didirikan oleh Belanda dan Jepang dinasionalisasi oleh Pemerintah Indonesia, seperti De Algemeene Volkscrediet Bank yang didirikan oleh Jepang, yang kemudian dinasionalisasi dan diubah namanya menjadi Bank Rakyat Indonesia pada tahun 1946¹² dan De Javasche bank yang dinasionalisasi pada tahun 1951 melalui Undang-Undang No. 24 Tahun 1951 dimana bank tersebut dinasionalisasi dan dijadikan sebagai bank sentral, yang kemudian, untuk memberikan kemudahan dalam menjalankan kebijakan moneter dan kebijakan perekonomian, ditetapkanlah Undang – Undang No. 11 Tahun 1953 tentang Penetapan Undang-Undang Pokok Bank Indonesia atau lebih dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Bank Indonesia 1953.¹³ Pada masa ini, perkembangan kegiatan perbankan juga didukung dengan bermunculannya beberapa bank nasional milik swasta, seperti Bank Soerakarta MAI di Solo (tahun 1945), Bank Dagang Nasional di Medan (tahun 1946) dan Bank Amerta di Yogyakarta (tahun 1947).

Pada tahun – tahun berikutnya, kehidupan perbankan mengalami kekalutan seperti halnya kondisi perekonomian Indonesia saat itu, tepatnya pada masa pemerintahan Orde Lama. Namun, pada masa ini, muncul sebuah bank baru, yaitu Bank Pembangunan Daerah (BPD).¹⁴ Pada hakikatnya, bank ini adalah suatu lembaga keuangan milik pemerintah daerah yang melakukan usaha perbankan, yang didirikan berdasarkan Undang-Undang No. 13 Tahun 1962 tentang

¹⁰Afand, “Sejarah Perbankan-Pengertian, Asas, Fungsi dan Tujuan”, [Jumat, 5 Februari 2010], <<http://www.afand.cybermq.com/post/detail/2357/sejarah-perbankan--pengertian-asas-fungsi-dan-tujuan>>, hal. 1.

¹¹Muhammad Djumhana, *Op Cit*, hal. 56.

¹²*Ibid*, hal. 57.

¹³*Ibid*, hal. 59.

¹⁴*Ibid*, hal. 61.

Ketentuan Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Pada masa ini, kehidupan bank asing sangat kurang baik akibat adanya kebijakan dari pemerintah untuk menasionalisasi bank-bank yang berasal dari atau buatan pemerintah penjajahan Belanda dahulu.¹⁵

Pada masa pemerintahan Orde Baru,¹⁶ kebijakan – kebijakan pemerintah berubah dimana pemerintah ingin menerapkan sistem anggaran berimbang dan lalu lintas devisa bebas. Perubahan ini, khususnya ditandai dengan adanya perbaikan kelembagaan perbankan dengan cara memperkuat landasan hukumnya. Hal ini merupakan suatu pilar untuk terselenggaranya pembinaan dan pengawasan yang mendukung peningkatan kemampuan perbankan dalam menjalankan fungsinya secara sehat, wajar, efisien, dan memungkinkan perbankan Indonesia untuk dapat melakukan penyesuaian yang diperlukan sejalan dengan berkembangnya norma – norma perbankan internasional. Perubahan – perubahan terhadap landasan hukum perbankan tersebut terjadi pada beberapa peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang No. 11 Tahun 1953 tentang Pokok - Pokok Bank Indonesia dimana undang-undang ini berubah menjadi Undang-Undang No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral dan adanya undang-undang baru, yaitu Undang-Undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok – Pokok Perbankan. Selain itu, pemerintah juga membentuk Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1968 tentang Bank Asing.

Dengan adanya Undang-Undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok – Pokok Perbankan dan peraturan pelaksanaannya serta Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1968 tentang Bank Asing,¹⁷ telah terbuka kesempatan untuk melakukan pendirian bank asing walaupun kesempatan tersebut belum terbuka secara luas karena dimaksudkan untuk melindungi kepentingan usaha perbankan nasional. Namun, berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut, bank asing hanya didirikan sebagai bank umum dalam bentuk cabang atas bank yang sudah ada di luar negeri atau dalam bentuk bank campuran antara bank asing dan bank nasional

¹⁵*Ibid*, hal. 62.

¹⁶*Ibid*.

¹⁷*Ibid*, hal. 65.

dengan kewajiban harus berbadan hukum Indonesia dengan bentuk perseroan terbatas. Pada awal Orde Baru ini, untuk pertama kali muncul suatu lembaga asuransi deposito berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1973 tentang Jaminan Simpanan Uang pada Bank.¹⁸

Dari penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa lembaga perbankan merupakan sebuah lembaga yang sangat berperan penting dalam kehidupan masyarakat di Indonesia dan fungsi-fungsi dari lembaga perbankan itu sendiri telah berkembang dengan pesat seiring dengan perkembangan zaman dan perkembangan kebutuhan dari masing – masing individu yang ada di masyarakat. Adapun fungsi – fungsi yang dimaksud adalah sebagai berikut, yaitu:

- 1) sebagai penyedia mekanisme dan alat pembayaran
- 2) sebagai peningkat arus dana untuk investasi dan pemanfaatan yang lebih produktif
- 3) sebagai agen pembangunan,¹⁹ dengan tujuan untuk mendukung pelaksanaan pembangunan nasional.

Kemudian pada masa – masa tersebut, dunia sedang dilanda sebuah fenomena, yaitu globalisasi, yang di dalamnya terdapat sebuah obsesi, tantangan, konsekuensi dan harapan hidup di masa depan.²⁰ Globalisasi itu sendiri dapat diartikan sebagai proses menjadikan sesuatu sebagai ciri dari setiap individu di dunia tanpa dibatasi oleh wilayah dimana hal ini berhubungan dengan peningkatan keterkaitan dan ketergantungan antarbangsa dan antarmanusia di seluruh dunia melalui perdagangan, investasi, perjalanan, budaya, dan sebagainya. Fenomena globalisasi ini membuat batas – batas antara masing – masing negara di dunia menjadi lebih terbuka dan bias. Artinya, globalisasi ini memungkinkan masing – masing negara untuk membangun hubungan yang lebih besar, lebih beragam, dan terkadang lebih erat sehingga dengan adanya globalisasi ini, masing

¹⁸*Ibid*, hal. 68.

¹⁹*Ibid*, hal. 110.

²⁰Henry Nugroho, “Perjalanan Panjang Ekonomi Indonesia: Dari Isu Globalisasi Hingga Krisis Ekonomi”, [Sabtu, 6 Februari 2010], <http://www.ekonomirakyat.org/edisi_3/artikel_4.htm>, hal. 2.

– masing negara di dunia harus bersiap diri untuk menghadapi tantangan hidup yang lebih besar, khususnya dalam bidang ekonomi.

Hubungan – hubungan tersebut tentunya akan membawa dampak bagi masing – masing negara, khususnya bagi negara berkembang seperti Indonesia dimana Indonesia dapat lebih mempererat hubungan dengan negara lain dalam rangka lebih meningkatkan kemakmuran bangsanya. Namun, bagi negara berkembang tersebut, globalisasi ini juga dapat menjadi suatu ancaman karena globalisasi ini menuntut adanya sebuah infrastruktur, khususnya dalam bidang ekonomi yang memadai dan hal ini sering belum dimiliki oleh negara berkembang sehingga malah dapat memperburuk kondisi ekonomi negara berkembang tersebut.

Namun, akhirnya fenomena ini meluas ke seluruh dunia dan masing – masing negara, mau tidak mau, harus menerima konsekuensi adanya globalisasi tersebut, khususnya dalam bidang ekonomi dan perdagangan, khususnya dalam bidang perbankan. Penerimaan tersebut salah satunya ditunjukkan dengan ikut serta dalam *World Trade Organization* (WTO), yang didirikan berdasarkan *Agreement Establishing World Trade Organization* (Perjanjian WTO). WTO itu sendiri merupakan sebuah organisasi internasional utama dalam mengatur perdagangan internasional yang bertujuan untuk meliberalisasikan perdagangan internasional dan menjadikan perdagangan bebas sebagai landasan perdagangan internasional untuk mencapai pertumbuhan ekonomi, pembangunan, dan kesejahteraan manusia.²¹ Organisasi ini merupakan pendukung yang sangat penting dalam rangka memperkuat kerjasama ekonomi dunia.

Keberadaan WTO ini telah memberikan suatu konsekuensi yang harus dijalani oleh Indonesia sebagai salah satu negara yang ikut menandatangani perjanjian WTO tersebut dan juga telah meratifikasinya melalui Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade*

²¹Zulkarnain Sitompul, “World Trade Organization, International Monetary Fund dan Perubahan Sistem Perbankan”, 1998, [Sabtu, 6 Februari 2010], http://zulsitompul.files.wordpress.com/2007/06/wto-imf-dan-liberalisasi-perbankan_artikel.pdf, hal. 1.

Organization.²² Dengan demikian, seluruh ketentuan dalam WTO harus dilaksanakan oleh Indonesia, dimana hal tersebut dilakukan dengan menyesuaikan ketentuan – ketentuan yang berlaku di Indonesia di bidang perekonomian dengan ketentuan – ketentuan menurut WTO.

Salah satu ketentuan yang harus disesuaikan dengan ketentuan dalam WTO adalah ketentuan mengenai perbankan di Indonesia dimana pada intinya, ketentuan tersebut mengharapkan Indonesia untuk melakukan liberalisasi perbankan dari beberapa segi, salah satunya adalah segi kepemilikan dalam bank. Liberalisasi perbankan itu sendiri merupakan sebuah kondisi dimana sektor perbankan nasional mengalami sebuah proses ke arah pembebasan atau keterbukaan akan hal – hal tertentu, seperti mengenai kepemilikan asing dalam bank.

Hal inilah yang dewasa ini menjadi sorotan dalam masyarakat dimana pada kenyataannya terdapat beberapa dampak, seperti semakin meningkatnya jumlah bank-bank umum yang dimiliki oleh pihak asing tersebut. Selain itu, ada beberapa fakta yang menyatakan bahwa bank-bank umum yang dimiliki asing yang awalnya lebih mengarah kepada sektor konsumen,²³ kini sudah mulai mengarah berorientasi jangka panjang tetapi hal tersebut malah memperkecil peranan BPR sebagai penyalur kredit investasi, khususnya untuk sektor UKM.²⁴ Oleh karena itu, penulis merasa perlu mengangkat tema ini sebagai topik penelitian penulis untuk melihat bagaimana pengaturan – pengaturan yang berhubungan dengan liberalisasi perbankan tersebut, baik secara nasional maupun secara internasional dan melihat adakah perlindungan terhadap kepentingan perbankan nasional, kebijakan pemerintah dan masyarakat jika liberalisasi ini semakin berkembang.

²²*Ibid*, hal. 2.

²³Tim Kerja Pimpinan Dr. Yunus Husein, S.H., LL.M., *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Perubahan Undang-Undang Perbankan (Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 jo. Undang-Undang No. 10 Tahun 1998)*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, 2007), hal. 57.

²⁴ Dian Pitaloka Saraswati, “BPR Sulit Cairkan Kredit Dari Bank Umum”, 14 April 2009, [27 Maret 2010], <<http://www.kontan.co.id/index.php/keuangan/news/11683/BPR-Sulit-Cairkan-Kredit-dari-Bank-Umum>>, hal. 1.

1.2. Permasalahan:

1. Bagaimana pengaturan yang terkait dengan liberalisasi perbankan, khususnya mengenai kepemilikan saham asing dalam bank umum itu di Indonesia?
2. Adakah ketentuan yang melindungi kepentingan perbankan nasional, kebijakan pemerintah dan masyarakat dari adanya liberalisasi perbankan dalam kepemilikan asing dalam bank umum di industri perbankan nasional?

1.3. Tujuan Penelitian

Dalam penelitian ini, ada dua macam tujuan yang ingin dicapai oleh penulis, yaitu:

a. Tujuan Umum

Tujuan umum yang ingin dicapai oleh penulis adalah untuk melihat bagaimana perlindungan terhadap kepentingan perkembangan perbankan nasional dari adanya liberalisasi perbankan dalam hal kepemilikan asing dalam bank umum tersebut supaya dampak yang timbul tidak menghambat perkembangan industri perbankan nasional, termasuk juga di dalamnya pemerintah dan masyarakat.

b. Tujuan Khusus

Berdasarkan tujuan umum tersebut, ada dua tujuan khusus yang ingin dicapai oleh penulis, yaitu sebagai berikut:

- 1) Untuk melihat bagaimana pengaturan yang berhubungan dengan kepemilikan asing dalam bank umum tersebut.
- 2) Untuk melihat adakah perlindungan hukum yang diberikan menyangkut kepentingan perkembangan perbankan berdasarkan dampak yang timbul dalam praktek perbankan nasional ditinjau dari ketentuan – ketentuan yang berlaku di Indonesia.

1.4. Kerangka Konseptual

Di dalam penelitian ini, akan ada beberapa istilah – istilah yang digunakan oleh penulis, yaitu sebagai berikut

1. Perbankan

Menurut UU No. 10 Tahun 1998, Pasal 1 angka 1, Perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.

2. Bank

Menurut UU No. 10 Tahun 1998, Pasal 1 angka 2, Bank didefinisikan sebagai 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.

3. Bank Umum

Menurut UU No. 10 Tahun 1998, Pasal 1 angka 3, yang dimaksud dengan Bank Umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.

4. Bank Indonesia

Menurut UU No. 23 Tahun 1999 jo. UU No. 3 Tahun 2004, Pasal 4, yang dimaksud dengan Bank Indonesia adalah Bank Sentral Republik Indonesia, merupakan lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan Pemerintah dan / atau pihak lain, kecuali untuk hal – hal yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang ini dan merupakan badan hukum berdasarkan undang – undang ini.

5. Badan Hukum

Menurut PP No. 29 Tahun 1999, Pasal 1 angka 3, yang dimaksud dengan Badan Hukum adalah badan hukum Indonesia atau badan hukum yang berkedudukan di luar negeri dan didirikan tidak berdasarkan hukum Indonesia

6. Perseorangan

Menurut PP No. 29 Tahun 1999, Pasal 1 angka 2, Perseorangan adalah orang perseorangan baik Warga Negara Indonesia maupun Warga Negara Asing.

7. Peraturan Bank Indonesia

Menurut UU No. 23 Tahun 1999, Pasal 1 angka 8, Peraturan Bank Indonesia adalah ketentuan hukum yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dan mengikat setiap orang atau badan dan dimuat di dalam Lembaran Negara Republik Indonesia

8. Kantor Cabang

Menurut PBI No. 11/1/PBI/2009, Pasal 1 angka 3, Kantor Cabang adalah kantor bank yang secara langsung bertanggung jawab kepada kantor pusat bank yang bersangkutan dengan alamat tempat usaha yang jelas dimana kantor cabang tersebut melakukan usahanya.

9. Merger

Menurut PP No. 28 Tahun 1999, Merger adalah penggabungan dari dua (2) lebih dengan cara tetap mempertahankan berdirinya salah satu bank dan membubarkan bank – bank lainnya tanpa melikuidasi terlebih dahulu.

10. Konsolidasi

Menurut PP No. 28 Tahun 1999, Pasal 1 angka 3, yang dimaksud dengan Konsolidasi adalah penggabungan dari dua (2) bank atau lebih, dengan cara mendirikan bank baru dan membubarkan bank – bank tersebut tanpa melikuidasi terlebih dahulu.

11. Akuisisi

Menurut PP No. 28 Tahun 1999, Pasal 1 angka 4, Akuisisi adalah pengambilalihan kepemilikan suatu bank yang mengakibatkan beralihnya kepemilikan pengendalian terhadap suatu bank.

12. Pengendalian

Menurut PP No. 28 Tahun 1999, Pengendalian didefinisikan sebagai kemampuan untuk menentukan, baik secara langsung maupun tidak langsung, dengan cara apapun pengelolaan dan / atau kebijaksanaan bank.

13. Saham Bank

Menurut PP No. 28 Tahun 1999, Saham Bank didefinisikan sebagai bukti penyeteroran modal atas nama pemegangnya bagi bank yang berbentuk Perseroan Terbatas atau bentuk lain yang disamakan dengan saham bagi bank yang berbentuk badan hukum lainnya.

14. Pejabat Eksekutif

Menurut PBI No. 11/1/PBI/2009, Pasal 1 angka 10, Pejabat Eksekutif didefinisikan sebagai pejabat yang bertanggung jawab langsung kepada direksi atau mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kebijakan dan / atau operasional bank, antara lain Kepala Divisi, Kepala Kantor Wilayah, Kepala Kantor Cabang, Kepala Kantor Fungsional yang kedudukannya palling kurang setara dengan Kepala Kantor Cabang, Kepala Satuan Kerja Manajemen Resiko, Kepala Satuan Kerja Kepatuhan, Kepala Satuan Kerja Audit Intern dan / atau pejabat lainnya yang setara.

15. Pemegang Saham Pengendali

Menurut PBI No. 11/1/PBI/2009, Pasal 1 angka 11, jo. PBI No. 8/16/PBI/2006, Pasal 1 angka 3, Pemegang Saham Pengendali (PSP) didefinisikan sebagai badan hukum, orang perorangan dan / atau kelompok usaha yang:

- a. Memiliki saham bank sebesar 25% (dua puluh lima persen) atau lebih dari jumlah saham yang dikeluarkan dan mempunyai hak suara, atau

- b. Memiliki saham bank kurang 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah saham yang dikeluarkan dan mempunyai hak suara namun yang bersangkutan dapat dibuktikan telah melakukan pengendalian bank, baik secara langsung maupun tidak langsung.

16. Kelompok Usaha

Menurut PBI No. 11/1/PBI/2009, Pasal 1 angka 12, Kelompok Usaha adalah perorangan dan badan hukum, beberapa orang, atau beberapa badan hukum yang memiliki keterkaitan kepengurusan, kepemilikan dan / atau hubungan keuangan.

17. Kepemilikan Tunggal

Menurut PBI No. 8/16/PBI/2006, Pasal 1 angka 2, yang dimaksud dengan Kepemilikan Tunggal adalah suatu kondisi dimana satu pihak hanya menjadi pemegang saham pengendali pada satu (1) bank.

18. Perusahaan Induk Di Bidang Perbankan

Menurut PBI No. 8/16/PBI/2006, yang dimaksud dengan Perusahaan Induk Di Bidang Perbankan adalah badan hukum yang dibentuk dan / atau dimiliki oleh pemegang saham pengendali untuk mengkonsolidasikan dan mengendalikan secara langsung seluruh aktivitas bank – bank yang merupakan anak perusahaannya.

1.5. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, metode penelitian yang akan digunakan dalam menyusun penelitian adalah penelitian atau studi kepustakaan (penelitian normatif), yaitu penelitian yang dilakukan berdasarkan data sekunder, seperti buku-buku. Alat pengumpulan data yang akan digunakan adalah studi dokumen atau kepustakaan sebagai sumber teori dan data – data yang berkaitan dengan Liberalisasi Perbankan baik secara nasional maupun internasional. Namun berdasarkan kerangka tulisan dari penelitian yang akan dilakukan oleh penulis, penulis juga akan melakukan wawancara kepada beberapa narasumber karena ada banyak data-data yang harus ditanyakan langsung kepada pihak-pihak yang

memahami topik penelitian penulis tersebut. Metode ini digunakan oleh penulis karena sifat dari penelitian ini adalah deskriptif dan analitis.

Dalam hal ini, jenis data yang digunakan oleh penulis merupakan data sekunder, yang merupakan data berupa tulisan – tulisan yang dipublikasikan maupun data resmi yang berada pada instansi – instansi atau lembaga – lembaga yang terkait dengan topik yang dibahas. Dengan demikian, bahan pustaka yang akan digunakan oleh penulis terdiri atas:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan – bahan yang isinya mempunyai kekuatan mengikat kepada masyarakat, seperti:
 - a. peraturan – peraturan nasional
 - b. perjanjian internasional
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan – bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti:
 - a. buku – buku
 - b. artikel – artikel / jurnal – jurnal ilmiah
 - c. laporan – laporan penelitian
 - d. disertasi
 - e. bahan – bahan seminar
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan – bahan yang dapat menunjang penelitian tetapi berasal dari luar ilmu pengetahuan hukum dan memberikan penjelasan atau petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti:
 - a. kamus
 - b. ensiklopedi

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka metode pengolahan dan analisis data yang digunakan adalah metode yang bersifat kualitatif.

1.6. Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini, tema yang diambil oleh penulis akan dibahas dalam lima (5) bab. Pada Bab 1, yaitu mengenai Pendahuluan, penulis akan memaparkan mengenai latar belakang pemilihan topik dan judul penelitian ini, pokok permasalahan yang diteliti, tujuan dari penelitian, definisi dari istilah – istilah yang akan ada di dalam laporan penelitian ini, dan metode penelitian yang dipakai.

Pada Bab 2, yaitu Tinjauan Umum Mengenai Liberalisasi Perbankan Di Indonesia, penulis akan memaparkan mengenai penjelasan umum mengenai hukum perbankan nasional itu sendiri dan memaparkan mengenai liberalisasi perbankan yang terjadi di Indonesia beserta pengaturan yang mendasarinya.

Pada Bab 3, yaitu Pengaturan Nasional mengenai Kepemilikan Asing Dalam Industri Perbankan Nasional Terkait dengan Adanya Liberalisasi Perbankan, penulis akan memaparkan pengaturan – pengaturan yang berkaitan dan mendasari adanya liberalisasi perbankan, salah satunya adalah dalam hal kepemilikan asing dalam bank umum, beserta ketentuan – ketentuan apa saja yang diatur di dalamnya. Selain itu, penulis akan memaparkan mengenai perkembangan dari kepemilikan asing pada bank umum, khususnya sejak krisis moneter.

Pada Bab 4, yaitu Tinjauan mengenai Perlindungan Terhadap Kepentingan Perbankan Nasional Dilihat dari Dampak Adanya Liberalisasi Perbankan Dalam Kepemilikan Asing Dalam Bank Umum, penulis akan memaparkan mengenai implementasi dan dampak dari seluruh pengaturan yang mendasari dan berkaitan dengan liberalisasi perbankan dalam hal kepemilikan asing dalam bank umum terlebih dahulu, baik dampak bagi perbankan domestik, kebijakan pemerintah dan maupun masyarakat. Setelah itu, penulis akan menganalisis mengenai adakah perlindungan bagi kepentingan nasional dari adanya dampak – dampak tersebut dalam ketentuan – ketentuan yang berlaku di Indonesia, khususnya mengenai perbankan.

Pada Bab 5, yaitu Penutup, penulis akan memberikan kesimpulan dari penelitian yang telah dilakukan dan juga beberapa saran untuk hal – hal yang masih menjadi kendala dalam Liberalisasi Perbankan di Indonesia.

BAB 2

TINJAUAN UMUM MENGENAI LIBERALISASI PERBANKAN DI INDONESIA

2.1. Latar Belakang Munculnya Liberalisasi Perbankan

2.1.1. Tinjauan Umum Liberalisasi Perdagangan di Bidang Jasa

Sebelum membahas mengenai apa dan bagaimana latar belakang adanya liberalisasi perbankan di Indonesia, ada baiknya bila penulis menjelaskan terlebih dahulu mengenai apa itu liberalisasi secara umum.

Secara umum, liberalisasi dapat disebut sebagai suatu proses dalam membuka suatu hal atau bidang yang sebelumnya belum terbuka menjadi lebih terbuka, dengan melakukan berbagai cara dan tahapan. Jika dilihat dari sudut pandang ekonomi, menurut Kamus Hukum Ekonomi²⁵ sendiri, liberalisasi tersebut diartikan sebagai proses pengurangan atau penghapusan tarif dan berbagai macam bentuk dan jenis hambatan yang merintang arus perdagangan internasional secara unilateral. Dengan demikian, proses liberalisasi dalam sudut pandang ekonomi bertujuan untuk mengurangi atau menghapus segala macam hambatan dan rintangan yang ada dalam lalu lintas ekonomi (perdagangan) internasional, dari satu negara ke negara lain.

Hal inilah yang saat ini sedang terjadi dalam dunia internasional, khususnya dalam bidang ekonomi perdagangan dimana dengan timbulnya era globalisasi, baik secara langsung maupun tidak langsung, masing – masing negara diharapkan untuk dapat lebih membuka hubungan perdagangan antar masing – masing negara dimana salah satu caranya adalah dengan melakukan liberalisasi tersebut. Pada dasarnya, proses liberalisasi dalam sektor ekonomi terbagi dalam dua hal, yaitu liberalisasi dalam bidang perdagangan barang dan liberalisasi perdagangan dalam bidang jasa, Namun, dalam hal ini, jenis liberalisasi yang akan dibahas oleh

²⁵Taufani Sukmana Evandri, “Peningkatan Efektivitas Fungsi Pengawasan Bank Indonesia Guna Menghadapi Liberalisasi Perbankan”, (Tesis Program Studi Hukum Ekonomi Pascasarjana Universitas Indonesia, 2006), hal. 35.

penulis adalah liberalisasi dalam bidang jasa, dimana yang dimaksud dengan jasa itu sendiri menurut *General Agreement on Trade in Services*²⁶ adalah segala bentuk jasa dalam berbagai sektor kecuali jasa yang merupakan kewenangan dari pemerintah. Jadi, dalam hal ini, yang dimaksud dengan liberalisasi perdagangan dalam bidang jasa adalah keterbukaan pasar dengan menghilangkan batasan pada masuknya produk jasa luar negeri ke dalam pasar domestik²⁷ dan begitu pula sebaliknya. Hal ini berarti bahwa proses keterbukaan tersebut tidak hanya berlaku terhadap satu negara tertentu saja tetapi negara-negara lainnya juga harus melakukan keterbukaan yang sama. Dengan demikian, diharapkan dengan semakin berkurangnya hambatan dalam dunia perdagangan, khususnya perdagangan internasional untuk masuk ke dalam suatu negara, semakin lancar pula arus perdagangan jasa yang masuk ke negara yang bersangkutan. Sehubungan dengan hal tersebut, Menteri Perdagangan, Mari Elka Pangestu, mengatakan bahwa liberalisasi di bidang jasa akan meningkatkan efisiensi bidang tersebut dan mendorong pertumbuhan ekonomi yang kompetitif.²⁸

Pada dasarnya, liberalisasi tersebut tidak berbeda banyak dengan proses deregulasi, yaitu untuk memperkecil peran pemerintah untuk membuat perekonomian menjadi lebih berjalan. Salah satu hal yang termasuk sebagai cara untuk memperkecil peran pemerintah adalah debirokratisasi, dimana birokrasi pemerintah tersebut diperkecil sehingga peran dari ekonomi tersebut dapat berjalan lebih lancar dan baik serta dapat mewujudkan efisiensi. Hal inilah yang diharapkan dari liberalisasi, khususnya liberalisasi perdagangan dalam bidang jasa tersebut.²⁹

²⁶*Ibid.*

²⁷*Ibid.*

²⁸Republika Newsroom, "Mendag: Liberalisasi Sektor Jasa Dorong Pertumbuhan Ekonomi", *Republika*, Edisi 28 Oktober 2008, [Rabu, 17 Maret 2010], <http://www.ssfmp.or.id/berita/10475/Mendag_Liberalisasi_Sektor_Jasa_Dorong_Pertumbuhan_Ekonomi>, hal. 1.

²⁹M. Chatib Basri, "Liberalisasi Perdagangan Harus Kita Manfaatkan Bagi Kepentingan Rakyat Kecil", Edisi 2 April 2003, [Rabu, 17 Maret 2010], <<http://www.perspektifbaru.com/wawancara/377>>, hal. 1.

Dalam penerapannya, liberalisasi dalam bidang jasa ini memiliki beberapa pembagian sektor dari bidang jasa tersebut. Sektor – sektor yang termasuk di dalamnya, antara lain, adalah sebagai berikut:

- a. Liberalisasi Bidang Jasa Keuangan
- b. Liberalisasi Bidang Jasa Perdagangan
- c. Liberalisasi Bidang Jasa HKI
- d. Liberalisasi Bidang Jasa Teknologi
- e. Liberalisasi Bidang Jasa Konstruksi
- f. Liberalisasi Bidang Jasa Kesehatan
- g. Liberalisasi Bidang Jasa Pendidikan
- h. Liberalisasi Bidang Jasa Telekomunikasi
- i. Liberalisasi Bidang Jasa Penerbangan

Namun, dalam penelitian ini, pembahasan akan lebih difokuskan pada liberalisasi bidang jasa dalam salah satu subsektor keuangan, yaitu subsektor perbankan.

2.1.2. Liberalisasi Perbankan Di Indonesia

2.1.2.1. Pengertian Liberalisasi Perbankan

Berdasarkan pengertian mengenai liberalisasi di bidang jasa di atas, maka dapat dikatakan bahwa liberalisasi perbankan ini merupakan bagian dari liberalisasi bidang jasa, khususnya liberalisasi bidang jasa dalam sektor keuangan, dimana liberalisasi perbankan tersebut adalah suatu proses pembukaan akses pasar dalam bidang perbankan domestik yang dilakukan secara bertahap. Dengan demikian, proses liberalisasi perbankan tidak dimaksudkan untuk dilakukan secara langsung dan terbuka sepenuhnya pada suatu saat tertentu, tetapi proses ini diterapkan dengan beberapa tahapan.³⁰

³⁰Hal ini dijelaskan dalam wawancara terhadap salah satu narasumber dari Bank Indonesia pada hari Jumat, 12 Maret 2010 pukul 14.00 WIB di Gedung Tipikal Lantai 9, Bank Indonesia.

Tahapan – tahapan tersebut akan dapat dilakukan bila ada persetujuan dari masing - masing negara tersebut untuk dapat lebih membuka akses pasarnya, khususnya dalam sektor perbankan. Hal ini disesuaikan dengan prinsip - prinsip yang berlaku secara umum dalam WTO dan juga dalam ketentuan - ketentuan *General Agreement on Trade in Services* (GATS) yang akan dibahas lebih lanjut dalam subbab berikutnya.

2.1.2.2. Periode Deregulasi

Pada sub bab ini, penulis akan menjelaskan mengenai perbankan Indonesia dimulai dari periode sebelum lahirnya Pakto 88 yang terjadi pada zaman Orde Baru, dimana dalam periode-periode inilah timbul kondisi-kondisi yang melatarbelakangi lahirnya liberalisasi perbankan di Indonesia.

Sebelumnya, zaman Orde Baru tersebut diawali dengan langkah – langkah pemerintah untuk menyusun dan menata kembali perekonomian Indonesia, yang dilakukan dengan menyusun kebijakan – kebijakan dasar ekonomi, keuangan dan pembangunan dimana tujuan dari penyusunan kebijakan – kebijakan tersebut adalah untuk menstabilisasi dan merehabilitasi kondisi perekonomian Indonesia³¹ yang sempat terpuruk pada zaman Orde Lama. Pada tahap awal tersebut, lahirlah Undang – Undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan dan Undang-Undang No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral, dimana Undang – Undang tentang Pokok – Pokok Perbankan tersebut memuat materi penting, yaitu berupa landasan untuk memberikan arahan kepada dunia perbankan Indonesia, yang menyangkut:³²

1. Tata perbankan harus merupakan suatu kesatuan sistem yang menjamin adanya kesatuan pimpinan dalam mengatur seluruh perbankan di Indonesia serta mengawasi pelaksanaan kebijakan moneter pemerintah di bidang perbankan

³¹Muhammad Djumhana, *Op Cit*, hal. 63.

³²*Ibid*, hal. 64.

2. Memobilisasi dan mengembangkan seluruh potensi nasional yang bergerak di bidang perbankan
3. Membimbing dan mengembangkan potensi tersebut bagi kepentingan ekonomi rakyat

Selain itu, pada periode ini, keberadaan bank asing sudah mulai terlihat lagi setelah sebelumnya sempat terjadi banyak kebijakan untuk menasionalisasi bank – bank pada zaman Orde Lama. Hal ini ditegaskan dengan adanya Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1968 tentang Bank Asing.

Pada tahun 1974 pun, dari segi usaha,³³ bank asing yang melaksanakan fungsi-fungsi sebagai bank pembangunan diizinkan beroperasi di luar Jakarta dalam bentuk pembiayaan bersama dengan bank nasional, baik bank milik pemerintah daerah maupun swasta nasional dengan ketentuan bahwa minimum bagian pembiayaan oleh bank pemerintah sebesar 50% dan untuk bank milik daerah atau swasta adalah sebesar 25%. Cabang bank asing dan bank-bank usaha patungan diperkenankan memperluas pemberian kredit tidak hanya pada perusahaan-perusahaan yang berusaha di bidang perdagangan internasional dan industri, tetapi juga pada perusahaan-perusahaan yang menawarkan kesempatan bagi investasi modal asing serta perusahaan patungan antara investor dalam dan luar negeri. Selain itu, bank asing juga sudah dapat memberikan pinjaman kepada bank nasional milik pemerintah daerah atau swasta dengan ketentuan bahwa pinjaman tidak disertai syarat harus disalurkan kepada nasabah tertentu yang ditunjuk oleh bank asing dan jumlahnya tidak melebihi 40% dari dana luar yang dihimpun oleh bank nasional ditambah dengan dana sendiri.

Setelah periode pembangunan, yang secara umum ditandai dengan lahirnya banyak kebijakan moneter yang diarahkan untuk mencapai stabilitas moneter dan meningkatkan ekspor, tahap selanjutnya yang terjadi pada zaman Orde Baru ini adalah periode deregulasi, yang terjadi sekitar tahun 1983 sampai dengan 1991. Pada periode ini,³⁴ banyak sekali lahir berbagai kebijakan baru yang

³³*Ibid*, hal. 66.

merupakan kemajuan besar di dunia perbankan Indonesia sehingga periode ini disebut sebagai periode deregulasi. Dalam membahas mengenai perkembangan perbankan nasional selama periode ini, untuk dapat lebih memudahkan pemahaman, terdapat dua pembagian waktu/periode dalam pembahasan mengenai periode deregulasi ini, yaitu sebagai berikut:

a. Sebelum Pakto 88

Seperti sudah dijelaskan sebelumnya, pada awal tahun 1980-an, pemerintah telah melakukan deregulasi, khususnya dalam dunia perbankan, dimana langkah tersebut dilakukan supaya dapat lebih menunjang perkembangan perbankan Indonesia. Periode deregulasi ini dimulai dengan dikeluarkannya Kebijakan 1 Juni 1983. Dalam kebijakan tersebut, ada beberapa ketentuan yang dicantumkan, antara lain, yaitu:

- 1) Penghapusan pagu kredit, yang merupakan batas tertinggi kredit yang dapat dipinjamkan oleh bank kepada nasabah³⁵
- 2) Pembebasan bagi bank – bank negara untuk menetapkan suku bunga kreditnya

Hal ini dilatarbelakangi oleh kondisi pada periode sebelum kebijakan 1 Juni 1983³⁶ ini, dimana Indonesia menetapkan kebijakan moneter dengan kontrol langsung dengan menetapkan pagu kredit, sistem kredit selektif dan tingkat suku bunga. Namun, pada prakteknya, sistem kontrol langsung ini mengakibatkan alokasi kredit menjadi tidak optimal dan kurangnya mobilisasi masyarakat sehingga menimbulkan kondisi yang disebut dengan *financial repression*.³⁷ Selain itu, sektor perbankan pada masa tersebut sangat diatur

³⁴*Ibid*, hal. 69.

³⁵W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1976).

³⁶Sunarsip, “Analisis atas Deregulasi, Krisis dan Restrukturisasi Perbankan di Indonesia- Pendekatan Teori Polizatto dan William E. Alexander”, [24 Februari 2010], < www.iei.or.id/.../Analisis%20atas%20Deregulasi,%20Krisis,%20dan%20Restrukturisasi%20Perbankan%20di%20Indonesia.pdf >, hal. 5.

³⁷Kondisi ini merupakan kondisi dimana terjadi pengekangan terhadap kondisi keuangan di Indonesia, khususnya dalam sektor perbankan.

secara ketat dan adanya pelarangan terhadap pihak-pihak swasta yang ingin masuk ke dalam sektor perbankan sehingga pada masa tersebut, sektor perbankan sangat didominasi oleh bank-bank pemerintah.³⁸

Dengan begitu, setelah adanya kebijakan 1 Juni 1983 tersebut, sistem kontrol langsung dihapuskan dan diganti dengan sistem kontrol tidak langsung, yang dilakukan melalui cadangan wajib, operasi pasar terbuka, fasilitas diskonto, dan pengarahan bank sentral. Hal ini dilakukan dengan pemikiran bahwa untuk dapat mewujudkan kehidupan perbankan yang sehat, efisien, profesional, tangguh dan mampu menghadapi segala tantangan memang diperlukan kondisi untuk menciptakan suatu persaingan yang sehat³⁹ sehingga kebijakan 1 Juni 1983 ini dianggap sebagai proses awal liberalisasi perbankan di Indonesia.

Pada dasarnya, kebijakan ini bertujuan untuk mengurangi kebergantungan bank-bank pada Bank Indonesia. Selain itu, kebijakan ini juga bertujuan untuk meningkatkan mobilisasi dana masyarakat dengan membebaskan bank dalam menentukan suku bunga, baik dalam pengumpulan dana maupun penyaluran kredit,⁴⁰ memberikan pengembalian yang lebih besar terhadap para depositor dan memberikan biaya yang lebih rendah terhadap para debitur dengan meningkatkan tingkat persaingan dalam pasar keuangan.⁴¹ Dengan adanya kebijakan tersebut, sejak periode deregulasi tersebut volume kredit perbankan setiap tahun meningkat dan tingkat suku bunga menjadi bebas bergerak. Deregulasi yang terjadi selanjutnya adalah adanya kebijakan untuk meniadakan pagu atas *swap* bank sentral, yang lahir pada tahun 1986.⁴²

Setelah kebijakan tahun 1986 tersebut, kebijakan yang paling mendasar terhadap sektor perbankan domestik adalah kebijakan mengenai perubahan

³⁸Miranda S. Goeltom, *Indonesia's Financial Liberalization An Empirical Analysis of 1981 – 1988 Panel Data*, (Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 1995), hal. 4.

³⁹Muhammad Djumhana, *Op Cit*, hal. 69.

⁴⁰*Ibid.*

⁴¹Miranda S. Goeltom, *Op Cit*, hal. 5.

⁴²Muhammad Djumhana, *Op Cit*.

struktur keuangan dan perbankan yang dilakukan melalui Paket Kebijakan tanggal 27 Oktober 1988 (atau biasa disebut dengan Pakto 88). Paket kebijakan tahun 1988 tersebut terdiri atas beberapa hal,⁴³ yaitu sebagai berikut:

- 1) Pengaturan yang memberikan keleluasaan dalam hal pendirian bank dan pembukaan kantor cabang (termasuk di dalamnya pendirian bank asing dan kantor cabang bank asing)
- 2) Pengaturan yang membolehkan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk menyimpan deposito di bank swasta
- 3) Tata cara menjalankan usaha bank yang benar, dimana hal ini menyangkut *capital adequacy ratio (CAR)*⁴⁴ dan *legal lending limit*

Kebijakan tersebut dibuat karena adanya keinginan untuk lebih meningkatkan penerahan dana masyarakat guna pembiayaan pembangunan serta efisiensi dan daya saing perbankan Indonesia.⁴⁵ Melalui Pakto 88 tersebut, terjadi perubahan struktural di dalam kelembagaan perbankan dimana perluasan jaringan semakin luas dan pesat.⁴⁶ Hal ini membawa pengaruh terhadap adanya penerahan dana masyarakat yang lebih meningkat dan adanya ekspansi pemberian kredit yang cepat.⁴⁷

b. Setelah Pakto 88

⁴³*Ibid*, hal. 70.

⁴⁴CAR adalah rasio yang memperlihatkan seberapa jauh seluruh aktiva bank yang mengandung resiko ikut dibiayai dari dana modal sendiri bank, disamping memperoleh dana-dana dan sumber-sumber di luar bank, seperti dana masyarakat. Rasio ini merupakan indikator terhadap kemampuan bank untuk menutupi penurunan aktivitya sebagai akibat dari kerugian-kerugian bank yang disebabkan oleh aktiva-aktiva yang berisiko.

⁴⁵*Ibid*.

⁴⁶Muhammad Djumhana, *Op Cit*.

⁴⁷Walaupun demikian, arah perubahan tersebut masih dinilai tidak tepat. Hal ini dijelaskan dalam Drs. Muhammad Djumhana, S.H. dalam bukunya yang berjudul "Hukum Perbankan Di Indonesia".

Setelah lahirnya Pakto Kebijakan tanggal 27 Oktober 1988 (Pakto 88), deregulasi dalam sektor perbankan masih terus berlanjut. Setelah Pakto 88, lahirlah beberapa kebijakan lainnya, yaitu sebagai berikut:

1. Kebijakan Maret 1989⁴⁸

Kebijakan Maret 1989 tersebut merupakan sebuah kebijakan yang mengatur mengenai masalah-masalah merger, permodalan, batas pinjaman, penyertaan oleh bank dan pemberian kredit investasi, kredit ekspor, pemilikan bank campuran dan ketentuan mengenai Bank Perkreditan Rakyat (BPR).

2. Paket Kebijakan Januari 1990⁴⁹

Setelah Pakto 88, Paket kebijakan Januari 1990 merupakan paket kebijakan besar lainnya, dimana paket kebijakan tersebut berisi mengenai pengurangan secara bertahap kredit likuiditas Bank Indonesia yang selama ini menjadi salah satu sumber utama bagi perbankan Indonesia. Selain itu, paket kebijakan ini juga berisi mengenai pengaturan tentang kewajiban bank-bank untuk menyalurkan kreditnya sebesar 20% kepada para pengusaha kecil (pengusaha yang asetnya di bawah 600 juta rupiah).

3. Paket Kebijakan Februari 1991⁵⁰

Paket kebijakan ini merupakan paket deregulasi kebijakan sebelum terbentuknya Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Paket ini dikeluarkan dengan dilatarbelakangi oleh kondisi perekonomian, khususnya perbankan yang kurang baik. Paket kebijakan ini berisi mengenai pengaturan tentang prinsip kehati-hatian. Pada dasarnya, berdasarkan kebijakan-kebijakan yang diatur, paket kebijakan ini berisi mengenai penyempurnaan pengawasan dan pembinaan bank, yang bertujuan untuk membuat sektor perbankan nasional lebih bisa bersaing di pasar internasional.

⁴⁸*Ibid.*

⁴⁹*Ibid*, hal. 70 – 71.

⁵⁰*Ibid*, hal. 71.

Dari penjelasan tersebut, dapat diketahui bahwa pada intinya, di dalam periode deregulasi ini, terjadi berbagai persiapan terhadap sektor perbankan nasional untuk menyambut liberalisasi perbankan, yaitu dengan melakukan beberapa perubahan kebijakan dan pengaturan yang terkait dengan perbankan nasional.

2.1.2.3. Periode Awal Reformasi

Periode ini dimulai dari tahun 1992 – 1998 dimana di dalam periode ini terdapat suatu semangat perubahan /reformasi di bidang perbankan. Namun, pada masa tersebut, semangat tersebut belum dapat terlaksana dengan baik karena masih terbentur dengan kondisi pemerintahan yang masih dilingkupi dengan korupsi, kolusi dan nepotisme.⁵¹ Periode awal reformasi ini sedikit mirip dengan periode deregulasi dimana dalam periode ini lahirlah beberapa pengaturan dan kebijakan baru yang bertujuan untuk mendukung kesinambungan dan peningkatan pelaksanaan pembangunan dan agar mampu menampung perkembangan tuntutan jasa perbankan.⁵²

Dengan adanya tujuan tersebut, maka pemerintah pada saat itu melakukan beberapa penggantian dan penyempurnaan peraturan perbankan, seperti dengan melahirkan Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan dengan mengeluarkan Kebijakan 29 Mei 1993 yang berisi:⁵³

1. Ketentuan yang bertujuan untuk meningkatkan dan memperluas kredit bagi dunia usaha
2. Penyempurnaan ketentuan perbankan dalam hal kewajiban pemenuhan CAR
3. Penyempurnaan pembatasan pemberian kredit

⁵¹*Ibid*, hal. 72.

⁵²*Ibid*.

⁵³*Ibid*, hal. 73.

Dengan adanya penggantian dan penyempurnaan peraturan perbankan tersebut, diharapkan bahwa perbankan nasional dapat menjadi lebih siap dan mampu berperan dengan lebih baik dalam mendukung proses pembangunan yang semakin dihadapkan pada tantangan perkembangan perekonomian internasional. Walaupun demikian, para pihak perbankan nasional juga harus tetap memiliki sikap tanggap terhadap lingkungan sekitar sehingga dapat berperan lebih baik pula dalam meningkatkan taraf hidup rakyat banyak, pemerataan pembangunan beserta hasilnya, dan dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi serta stabilitas nasional yang lebih nyata.⁵⁴

Dari penjelasan tersebut, maka dapat diketahui bahwa dalam periode ini, terdapat pula beberapa persiapan yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal menghadapi liberalisasi perbankan.

2.1.2.4. Proses Liberalisasi Perbankan Sebelum Krisis Moneter

Sejak terjadinya reformasi perbankan melalui adanya kebijakan Juni 1983, Oktober 1986, dan Pakto 1988, telah terjadi perubahan yang cukup mendasar (fundamental) dalam peta perekonomian nasional, khususnya dalam dunia perbankan. Dengan adanya berbagai macam kebijakan yang dikeluarkan, kondisi perekonomian saat itu menjadi lebih baik dimana sudah terciptanya efisiensi dalam hal makro dan mikro perbankan serta sudah dapat mendorong banyaknya masyarakat untuk menyimpan uangnya di bank.⁵⁵

Pada masa tersebut, dengan terjadinya reformasi perbankan melalui adanya kebijakan-kebijakan baru, seperti Pakto 88 yang, antara lain, berupa kebijakan yang terkait dengan relaksasi ketentuan permodalan untuk pendirian bank baru, kondisi ini semakin menambah peluang bagi para pihak, khususnya pihak swasta asing, untuk memasuki industri perbankan nasional sehingga menimbulkan munculnya sejumlah bank umum (berdasarkan total jumlah bank baik bank nasional maupun bank asing), baik yang berskala kecil maupun yang

⁵⁴*Ibid.*

⁵⁵Sunarsip, *Loc Cit*, hal. 5 – 6.

berskala besar.⁵⁶ Hal itu ditegaskan dengan adanya jumlah bank di Indonesia yang meningkat pesat sebanyak dua (2) kali lipat dengan menjadi 240 bank pada tahun 1994 – 1995, dimana sebelum Pakto 88 tersebut dilahirkan, jumlah bank di Indonesia hanya mencapai 111 bank. Sementara itu, jumlah Bank Perkreditan Rakyat (BPR) meningkat secara tajam dari sejumlah 8.041 pada tahun 1988 menjadi 9.310 pada tahun 1996.⁵⁷

Di sisi lain,⁵⁸ peningkatan jumlah bank secara tajam tersebut telah mendorong pertumbuhan kredit hingga mencapai rata-rata 20% per tahun dan memberikan kontribusi yang cukup besar pada pertumbuhan ekonomi Indonesia, dimana pada saat tersebut tingkat pertumbuhan ekonomi Indonesia mencapai 6%. Kondisi yang baik tersebut didukung pula dengan kestabilan nilai tukar rupiah pada saat itu dan turut pula meningkatnya jumlah pinjaman luar negeri sebagai salah satu sumber pendanaan bagi permintaan kredit yang terus meningkat. Dari fakta-fakta tersebut, dapat dikatakan bahwa dengan dikeluarkannya berbagai kebijakan, khususnya kebijakan Juni 1983 dan Pakto 88 yang dianggap sebagai awal dari proses liberalisasi perbankan, periode deregulasi tersebut telah membawa suatu dampak yang positif bagi industri perbankan nasional secara khusus dan bagi perekonomian nasional secara umum.

Kondisi peningkatan jumlah bank dalam industri perbankan nasional ini, khususnya dengan peningkatan masuknya pihak asing ke dalam industri perbankan nasional dapat terjadi karena didukung dengan beberapa cara, yaitu:

- 1) Pendirian kantor perwakilan⁵⁹ bank asing. Pendirian kantor perwakilan bank asing atau bank yang berkedudukan di luar negeri tersebut harus dan hanya dapat dilakukan dengan izin Menteri Keuangan Republik Indonesia

⁵⁶Tim Kerja Pimpinan Dr. Yunus Husein, S.H., LL.M., *Op Cit*, hal. 7.

⁵⁷*Ibid.*

⁵⁸*Ibid*, hal. 8.

⁵⁹Kantor perwakilan adalah kantor dari bank yang berkedudukan di luar negeri dan bertindak semata-mata sebagai penghubung antara bank yang bersangkutan di luar negeri dengan nasabahnya. (Penjelasan ini didasarkan pada Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1999 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pembukaan Kantor Cabang, Kantor Cabang Pembantu dan Kantor Perwakilan Dari Bank yang Berkedudukan di Luar Negeri yang merupakan pengganti dari Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1968 tentang Bank Asing).

setelah mendengar pertimbangan Bank Indonesia. Walaupun di dalam Pasal 1 tidak ada definisi mengenai kantor perwakilan, pengaturan mengenai pendirian kantor perwakilan, khususnya dari bank yang berkedudukan di luar negeri tersebut, terdapat di dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Mengenai pendirian kantor perwakilan terhadap bank asing, hal tersebut baru dicetuskan setelah lahirnya Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebab di dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan dan peraturan perundang-undangan lainnya yang lahir sebelum Undang-Undang No. 7 Tahun 1992, tidak terdapat pengaturan bahwa terhadap bank asing diperbolehkan untuk mendirikan kantor perwakilan. Menurut Undang-Undang No. 14 Tahun 1967, kantor perwakilan tersebut hanya didirikan terhadap bank-bank nasional, baik bank umum, bank pembangunan, maupun bank tabungan yang keseluruhannya dimiliki oleh negara (pemerintah pusat), pemerintah daerah, pihak swasta, dan koperasi.⁶⁰

- 2) Pembelian saham lewat pasar modal. Dalam pembelian saham lewat pasar modal tersebut, ada keterbatasan terhadap pihak asing dimana mereka hanya dapat membeli saham sampai dengan 49% saja. Hal tersebut diatur di dalam Pasal 14 Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum jo. Pasal 14 Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 1996 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum, dimana kedua ketentuan tersebut menyatakan bahwa warga negara asing/badan hukum asing dapat membeli saham bank umum di Indonesia melalui bursa efek paling banyak sebesar 49% dari saham yang dicatatkan pada bursa efek di Indonesia.
- 3) Pendirian kantor cabang bank asing. Pendirian kantor cabang bank asing tersebut dilakukan marak dilakukan pada era tahun 1960 an, dimana pada saat itu, kondisi industri perbankan nasional memperbolehkan pihak

⁶⁰Hal tersebut dijelaskan mulai dari Pasal 5 hingga Pasal 18 Undang-Undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan.

swasta baik asing maupun nasional untuk membuka bank dan cabangnya di Indonesia. Izin pendirian bank swasta, khususnya swasta asing, tersebut yang sudah diberikan sejak lama sempat dicabut pada tahun 1959 karena terdapat keinginan untuk dapat lebih menjangkau masyarakat luas dan perizinan tersebut baru dibuka kembali pada tahun 1966. Namun, izin tersebut sempat kembali dibekukan untuk sementara waktu pada tahun 1967 sampai tahun 1968 yang disebabkan oleh adanya krisis perbankan yang disebabkan oleh banyaknya kredit macet karena kondisi ekonomi yang memburuk dengan tingkat inflasi yang tinggi. Pada tahun 1969, izin tersebut kembali diberikan dengan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi, seperti daerah tempat pendirian bank masih membutuhkan bank, harus berbadan hukum dengan bentuk PT dan seluruh pemegang saham dan pimpinannya adalah WNI.⁶¹ Pada tahun 1969 tersebut, tepatnya pada bulan Mei 1969, izin pendirian bank asing dibuka kembali dan pada saat itu, pemerintah telah memberikan izin kepada 10 cabang bank asing dan 1 bank campuran, yang pada saat itu hanya boleh beroperasi di Jakarta saja.⁶²

- 4) Pendirian bank baru yang merupakan bank campuran yang didirikan oleh bank domestik⁶³ dengan bank asing. Pendirian tersebut dilakukan dengan pembagian proporsi saham dimana pihak bank asing memiliki 85% kepemilikan saham dan pihak bank domestik memiliki 15% kepemilikan saham tetapi dengan persyaratan bahwa seiring berjalannya waktu akan ada peningkatan peran bank domestik, seperti dengan meningkatkan proporsi kepemilikan saham. Hal tersebut juga ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1994 tentang Pemilikan Saham dalam

⁶¹“Sejarah Bank Indonesia: Perbankan Periode 1966 – 1983”, *Unit Khusus Museum Bank Indonesia*, [Rabu, 24 Maret 2010], <<http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/D1FC7FE4-7400-4A35-B021-A4596387C20A/826/SejarahPerbankanPeriode19661983.pdf>>, hal. 4 – 5.

⁶²*Ibid*, hal. 6.

⁶³Bank domestik tersebut harus berbentuk bank umum Indonesia menurut ketentuan dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 7 Tahun 1972 tentang Perbankan.

Perusahaan yang Didirikan dalam rangka Penanaman Modal Asing⁶⁴ dan Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum. Di dalam Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum tersebut, ketentuan mengenai besarnya modal yang harus diberikan oleh masing-masing pihak, khususnya pihak bank asing, tersebut terdapat di dalam Pasal 2 ayat (3) dimana bank asing harus melakukan penyertaan kepemilikan saham dari bank campuran tersebut sebesar 85% dari modal disetor. Sementara itu, ketentuan mengenai rencana peningkatan peran bank domestik terdapat di dalam ketentuan Pasal 3 ayat (3), yang menyatakan bahwa bank campuran tersebut harus memiliki perjanjian antar pemegang saham untuk meningkatkan kepemilikan bank domestik pada selanjutnya.⁶⁵

Empat cara tersebut juga tidak dapat dilepaskan dari ketentuan yang mengatur mengenai bank asing, yaitu Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1968 tentang Bank Asing. Peraturan tersebut dilahirkan pada zaman Orde Baru dimana pada saat itu pemerintah sedang melakukan tahap stabilisasi dan rehabilitasi kondisi perbankan Indonesia dengan mengadakan beberapa ketentuan dalam bidang perbankan yang baru, seperti melahirkan Undang-Undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan dan Undang-Undang No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral yang menggantikan Undang-Undang No. 11 Tahun 1953 tentang Pokok-Pokok Bank Indonesia. Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1968 ini berlandaskan pada ketentuan dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan tersebut.

⁶⁴Walaupun tidak secara khusus mengatur mengenai pemilikan saham dalam bank asing, tetapi dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1994 tersebut ditetapkan bahwa dalam perjalanannya, memang harus dilakukan peningkatan jumlah kepemilikan saham pihak Indonesia yang dilakukan melalui kesepakatan, yang berkaitan dengan jangka waktu dan perimbangan saham yang disetujui oleh kedua belah pihak berdasarkan prinsip kerjasama yang saling menguntungkan dan kelangsungan kegiatan usaha.

⁶⁵Berdasarkan penjelasan dari Pasal 3 ayat (3), Peningkatan kepemilikan bank domestik tersebut dapat ditempuh dengan langkah-langkah, antara lain, meningkatkan penyertaan modal pihak Indonesia, melakukan penjualan saham dari pihak asing kepada pihak Indonesia, dan melakukan penjualan saham di bursa efek di Indonesia.

Di dalam Peraturan Pemerintah ini, terdapat 12 Pasal yang mengatur mengenai keberadaan bank asing di dalam industri perbankan Indonesia, dimana bank asing itu sendiri adalah bank-bank asing yang menjalankan usahanya sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 dan 20 Undang-Undang No.14 Tahun 1967 dan bank asing tersebut baru dapat didirikan dan menjalankan usahanya bila telah mendapat izin usaha dari Menteri Keuangan dengan mendengar pertimbangan dari Bank Sentral.⁶⁶

Terkait dengan pendirian bank asing,⁶⁷ menurut Peraturan Pemerintah tersebut, bank asing yang berusaha dalam bidang Bank Umum dapat didirikan dalam bentuk cabang dari bank yang sudah ada di luar negeri, dan juga dalam bentuk bank campuran yang didirikan oleh bank asing dan bank domestik di Indonesia yang berbadan hukum Indonesia dan berbentuk Perseroan Terbatas. Sementara itu, terhadap bank asing yang berusaha dalam bidang Bank Pembangunan dapat didirikan dalam bentuk bank campuran antara bank asing dan bank domestik di Indonesia, yang berbadan hukum Indonesia dan berbentuk Perseroan Terbatas.

Dari penjelasan mengenai beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1968 tentang Bank Asing dan Undang-Undang No. 14 tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan tersebut, dapat diketahui bahwa posisi bank asing pada saat itu masih dibatasi dengan beberapa pembatasan seperti pembatasan dalam hal pendirian bank asing tersebut. Hal ini dikarenakan oleh adanya keinginan untuk melindungi kepentingan usaha perbankan dalam negeri. Pembatasan lainnya juga terlihat dari adanya jumlah saham yang dapat dibeli oleh bank asing melalui pasar modal pada saat itu, yaitu maksimal hanya sebesar 49%. Walaupun demikian, pada kenyataannya, jumlah bank termasuk bank asing pada waktu tersebut telah meningkat pesat bila dibandingkan dengan zaman sebelum Orde Baru.

⁶⁶Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Bank Asing*, Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1968, LN No. 7, TLN No. 2846, Pasal 1 dan 2.

⁶⁷*Ibid*, Pasal. 3.

2.2. Pengaturan yang Mempengaruhi Terjadinya Liberalisasi Perbankan Di Indonesia Secara Umum

2.2.1. Tinjauan Umum tentang WTO

2.2.1.1. Latar Belakang Pendirian WTO

Seperti yang sudah dijelaskan secara singkat di dalam latar belakang, *World Trade Organization* atau yang biasa disebut sebagai WTO merupakan satu-satunya badan internasional yang secara khusus mengatur masalah perdagangan antarnegara.⁶⁸ WTO tersebut memang merupakan badan internasional yang dibentuk sebagai satu upaya untuk mendorong terciptanya liberalisasi perdagangan dan menghasilkan aturan-aturan perdagangan multilateral yang transparan, adil dan *predictable* (dapat diperkirakan).⁶⁹ Aturan-aturan perdagangan multilateral tersebut terdapat di dalam persetujuan-persetujuan yang dilahirkan melalui perundingan yang telah ditandatangani negara-negara anggotanya,⁷⁰ dimana persetujuan-persetujuan tersebut merupakan perjanjian antarnegara anggota yang mengikat pemerintah untuk mematuhi.

Lahirnya WTO ini dilatarbelakangi oleh lahirnya *International Trade Organization* (ITO) dimana ITO tersebut dilahirkan pada masa setelah Perang Dunia II. Pada saat itu, masyarakat internasional menyadari mengenai arti penting dari pendirian suatu forum multilateral yang akan bertujuan untuk mengatur perdagangan dan ketenagakerjaan internasional.⁷¹ Hal ini didorong oleh keinginan untuk bangkit dari kehancuran akibat Perang Dunia II dan keinginan untuk mengakhiri pengaruh sistem proteksionisme yang berkembang sejak awal tahun 1930.⁷² ITO tersebut disusun berdasarkan *General Agreement on Tariff and Trade*

⁶⁸Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Sekilas WTO (World Trade Organization)*, Edisi Keempat, (Jakarta: Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi dan Hak Kekayaan Intelektual, Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, 2006), hal. 1.

⁶⁹*Ibid*, hal. i.

⁷⁰*Ibid*, hal. 1.

⁷¹Taufani Sukmana Evandri, *Op Cit*, hal. 36.

⁷²Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*, hal. 2.

(GATT). Keberadaan GATT tersebut merupakan bukti bahwa sistem perdagangan multilateral sudah berdiri sejak lama.

Pada bulan Maret 1948, Piagam ITO akhirnya disetujui dalam *United Nations Conference on Trade and Development* di Havana. Walaupun begitu, proses ratifikasi oleh lembaga-lembaga legislatif negara-negara anggota tidak berjalan lancar, seperti Amerika Serikat. Dengan begitu, Piagam ITO (Piagam Havana) tersebut tidak dapat dilaksanakan secara efektif.⁷³

Sejak itu, GATT diberlakukan sebagai instrumen multilateral yang mengatur perdagangan internasional dan perjalanan sejarah menunjukkan bahwa GATT kemudian juga menjadi organisasi internasional. Dengan demikian, GATT memiliki dua fungsi,⁷⁴ yaitu sebagai berikut:

- 1) Sebagai persetujuan internasional, yang merupakan dokumen yang memuat ketentuan untuk mengatur perdagangan internasional
- 2) Sebagai organisasi internasional, yang diciptakan lebih lanjut untuk mendukung persetujuan tersebut, dimana teks dari GATT dapat disetarakan dengan undang-undang dan organisasi GATT sebagai parlemen dan pengadilan yang digabungkan ke dalam satu lembaga.

Setelah melalui proses perundingan yang panjang dan penuh kontroversi, pada tahun 1994 terjadi kesepakatan untuk mengesahkan organisasi baru, yaitu WTO.⁷⁵ WTO tersebut resmi berdiri pada tanggal 1 Januari 1995 dan sekarang ini, WTO telah memiliki 149 anggota dan 32 negara pengamat yang sudah mendaftar menjadi anggota.⁷⁶ Di Indonesia sendiri, persetujuan pembentukan WTO tersebut telah diratifikasi melalui Undang-Undang No. 7 Tahun 1994.

⁷³*Ibid.*

⁷⁴Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*, hal. 3.

⁷⁵Dwi Astuti, "Sekilas WTO", *Bina Desa*, [Rabu, 17 Maret 2010], <<http://www.binadesa.or.id>>, hal. 1.

⁷⁶Biro Kerjasama Luar Negeri Departemen Pertanian, "World Trade Organization/Organisasi Perdagangan Dunia", [Kamis, 25 Maret 2010], <<http://www.deptan.go.id/kln/berita/wto/ttg-wto.htm>>, hal. 1.

WTO ini sendiri memiliki perbedaan dengan GATT, dimana GATT hanya ditujukan untuk hal-hal yang terkait dengan perdagangan barang, sedangkan WTO tidak hanya mencakup perdagangan barang, tetapi juga mencakup perdagangan jasa dan kekayaan intelektual. Untuk dapat lebih mengefektifkan peranan GATT dan WTO, fungsi GATT dikurangi sehingga GATT tidak lagi menjadi sebuah organisasi/badan internasional dimana hal tersebut digantikan oleh WTO. Dengan demikian, GATT tetap menjadi sebuah persetujuan internasional dan juga telah diperbaharui tetapi tidak lagi menjadi bagian utama dari aturan perdagangan internasional melainkan dimasukkan ke dalam WTO.⁷⁷

2.2.1.2. Tujuan Pendirian WTO

Sebagai sebuah organisasi perdagangan internasional, WTO memiliki beberapa tujuan,⁷⁸ yaitu sebagai berikut:

1. WTO bertujuan untuk mendorong arus perdagangan antarnegara. Hal ini dilakukan dengan mengurangi dan menghapus berbagai hambatan yang dapat mengganggu kelancaran arus perdagangan barang dan jasa.
2. WTO bertujuan untuk memfasilitasi perundingan dengan menyediakan forum negosiasi yang lebih permanen. Hal ini didasarkan pada pengalaman di masa lalu dalam melakukan perundingan perdagangan internasional dimana prosesnya sangat kompleks dan memakan waktu lama.
3. WTO bertujuan untuk menjadi tempat penyelesaian sengketa karena hubungan dagang sering menimbulkan konflik-konflik kepentingan, perbedaan interpretasi dan pelanggaran sehingga diperlukan prosedur legal untuk menyelesaikan sengketa yang netral dan disepakati bersama.
4. WTO juga bertujuan untuk membantu mengawasi pelaksanaan aturan-aturan di masing-masing anggota.

⁷⁷Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*, hal. 3.

⁷⁸*Ibid*, hal. 1.

Selain itu, WTO bertujuan pula untuk meningkatkan standar hidup dan pendapatan, menciptakan lapangan pekerjaan yang luas, memperluas produksi dan perdagangan serta memanfaatkan secara optimal sumber kekayaan dunia.⁷⁹ Tujuan-tujuan tersebut diperluas demi melaksanakan kegiatan-kegiatan seperti:⁸⁰

- 1) WTO memperkenalkan pemikiran pembangunan berkelanjutan dalam pemanfaatan sumber kekayaan dunia dan kebutuhan untuk melindungi serta melestarikan lingkungan yang sesuai dengan tingkat-tingkat pembangunan ekonomi yang berbeda-beda.
- 2) WTO mengakui adanya upaya-upaya positif yang dimaksudkan untuk mendapatkan kepastian bahwa negara-negara berkembang, khususnya negara-negara yang tidak beruntung, mendapatkan bagian perkembangan yang lebih baik dalam perdagangan internasional.

Dari tujuan-tujuan tersebut, dapat diketahui bahwa secara umum,⁸¹ WTO berfungsi untuk memberikan kerangka kelembagaan bagi hubungan perdagangan antara negara anggota dalam implementasi perjanjian dan berbagai instrument hukum termasuk yang terdapat di dalam Annex Persetujuan WTO. Secara khusus, WTO memiliki beberapa fungsi,⁸² yaitu sebagai berikut:

- 1) Implementasi dari Persetujuan WTO, dimana fungsinya adalah memfasilitasi implementasi, administrasi dan pelaksanaan dari Persetujuan WTO serta perjanjian-perjanjian multilateral dan plurilateral tambahannya.
- 2) Forum untuk perundingan perdagangan, yaitu untuk memberikan suatu forum tetap untuk melakukan perundingan di antara anggota menyangkut masalah yang tercakup dalam Persetujuan WTO dan juga masalah yang belum tercakup dalam Persetujuan WTO.

⁷⁹Taufani Sukmana Evandri, *Op Cit*, hal. 37.

⁸⁰*Ibid*, hal. 38.

⁸¹Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*, hal. 1.

⁸²*Ibid*, hal. 1 – 2.

- 3) Penyelesaian sengketa, yaitu sebagai administrasi sistem penyelesaian sengketa WTO.
- 4) Mengawasi kebijakan perdagangan, yaitu sebagai administrasi dari Mekanisme Tinjauan atas kebijakan Perdagangan.
- 5) Kerjasama dengan organisasi lainnya, yaitu melakukan kerjasama dengan organisasi-organisasi internasional lainnya dan organisasi-organisasi non pemerintah.

2.2.1.3. Prinsip-Prinsip Umum WTO

Prinsip-prinsip dasar yang dianut oleh WTO adalah sebagai berikut:

1) *Most Favoured Nation* (MFN) atau Nondiskriminasi

Prinsip MFN ini merupakan prinsip utama dalam GATT yang mengatur perdagangan barang dan hal tersebut diatur dalam Pasal 2 GATT. Prinsip ini adalah prinsip dimana perdagangan internasional di antara anggota GATT harus dilakukan secara nondiskriminatif.⁸³ Dengan demikian, menurut prinsip ini, negara-negara anggota tidak dapat mendiskriminasi mitra-mitra dagangnya. Hal ini berarti bahwa konsesi yang diberikan kepada suatu negara mitra dagang harus berlaku pula bagi semua negara lainnya.⁸⁴

Namun, ada beberapa pengecualian⁸⁵ terhadap prinsip ini, seperti negara-negara anggota dapat membentuk persetujuan perdagangan bebas dimana tidak berlaku untuk barang-barang dari luar kelompok tersebut. Selain itu, sebuah negara dapat mengenakan hambatan terhadap produk dari negara tertentu yang dianggap tidak adil dalam melakukan perdagangan. Dengan demikian, suatu negara diperbolehkan melakukan diskriminasi dalam batas-batas tertentu dan pengecualian tersebut diizinkan untuk kondisi-kondisi tertentu saja.

⁸³Taufani Sukmana Evandri, *Op Cit*, hal. 38.

⁸⁴*Ibid.*

⁸⁵*Ibid.*

2) National Treatment (Perlakuan Nasional)

Prinsip ini adalah prinsip yang mewajibkan negara anggota untuk memberikan perlakuan yang sama atas barang-barang impor dan lokal.⁸⁶ Hal tersebut harus dilakukan paling tidak setelah barang impor tersebut masuk ke pasaran dalam negeri suatu negara anggota dan setelah melalui daerah pabean serta membayar bea masuk (bila ada).⁸⁷ Prinsip ini diatur dalam Pasal 3 GATT. Akan tetapi, pengenaan bea masuk bukan merupakan pelanggaran terhadap perlakuan nasional, walaupun bila bea/pajak tersebut tidak dikenakan terhadap produk-produk lokal.⁸⁸

3) Transparansi

Prinsip ini menyatakan bahwa setiap negara anggota wajib untuk bersikap terbuka/transparan terhadap berbagai kebijakan perdagangannya sehingga memudahkan para pelaku usaha untuk melakukan kegiatan perdagangan.⁸⁹ Sebagai bentuk dukungan terhadap prinsip tersebut, negara anggota diharapkan untuk menotifikasi segala kebijakannya yang terkait dengan perdagangan barang, jasa dan kekayaan intelektual.⁹⁰

4) Persaingan yang Adil

Prinsip ini menyatakan bahwa setiap negara anggota harus memberikan perlakuan yang adil terhadap negara-negara anggota WTO lainnya. Hal ini bertujuan untuk memberlakukan suatu kompetisi yang adil dan sehat.⁹¹

2.2.2. Tinjauan Umum mengenai *General Agreement on Trade in Services (GATS)*

⁸⁶Biro Kerjasama Luar Negeri Departemen Pertanian, *Loc Cit*, hal. 4.

⁸⁷Taufani Sukmana Evandri, *Op Cit*, hal. 39.

⁸⁸Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*.

⁸⁹Biro Kerjasama Luar Negeri Departemen Pertanian, *Loc Cit*.

⁹⁰Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*.

⁹¹Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*.

General Agreement on Trade in Services atau biasa disebut dengan GATS merupakan sebuah perjanjian yang dapat dikatakan masih baru. GATS ini merupakan sebuah perjanjian yang merupakan hasil perundingan yang disebut *Uruguay Round* (Putaran Uruguay) yang dilaksanakan dari tahun 1986 sampai dengan tahun 1994⁹² dan juga merupakan sebuah perjanjian perdagangan multilateral yang pertama di bidang jasa.⁹³

Perundingan tersebut dimulai dengan adanya inisiatif dari Amerika Serikat pada saat *Tokyo Round* (Putaran Tokyo) dimana Amerika Serikat berusaha untuk meyakinkan para peserta perundingan untuk mendukung gagasannya memasukkan perdagangan jasa menjadi salah satu ketentuan dalam GATT. Usaha tersebut baru berhasil pada saat Deklarasi *Punta Del Este* tahun 1986.⁹⁴ Deklarasi ini merupakan suatu hasil kompromi antara negara-negara maju dengan negara-negara berkembang mengenai perdagangan jasa. Kompromi tersebut dilakukan sebagai reaksi dari negara berkembang yang awalnya menentang dimasukkannya pengaturan mengenai jasa dalam kerangka GATT.⁹⁵ Pada akhirnya, kompromi tersebut berhasil dengan kondisi bahwa pengaturan mengenai perdagangan jasa diletakkan dalam kerangka tersendiri, di luar kerangka dari GATT. Hal ini dilakukan untuk menghilangkan kemungkinan terjadinya persilangan dan pertentangan antara masalah-masalah perdagangan barang dan jasa. Selain itu, negara berkembang juga berhasil memasukkan perkembangan ekonomi dan pertumbuhan sebagai tujuan dari setiap persetujuan yang dicapai.⁹⁶ Dengan

⁹²Naufi Ahmad Naufal, "Liberalisasi Jasa Konstruksi di Indonesia dan Kesesuaian dengan Komitmen Dalam General Agreement on Trade in Services (GATS-WTO) di Bidang Jasa Konstruksi", (Tesis Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2008), hal. 13.

⁹³Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*, hal. 30.

⁹⁴Naufi Ahmad Naufal, *Op Cit*.

⁹⁵Mohctar Kusumaatmadja, *Perjanjian WTO Mengenai Perdagangan Internasional Jasa Dilihat dari Perspektif Negara Berkembang*, Seminar Aspek Hukum Perdagangan Jasa Menurut WTO dan Komitmen Indonesia di Bidang Finansial, Institut Bankir Indonesia, 1997.

⁹⁶Naufi Ahmad Naufal, *Op Cit*, hal. 14.

demikian, inti dari keputusan yang diambil dalam Deklarasi Punta Del Este⁹⁷ tersebut yang terkait dengan pengaturan perdagangan jasa adalah sebagai berikut:

- 1) Para menteri bersepakat untuk meluncurkan perundingan perdagangan jasa sebagai bagian dari perundingan perdagangan multilateral
- 2) Perundingan tersebut bertujuan membentuk kerangka hukum multilateral yang memuat prinsip dan ketentuan mengenai perdagangan jasa sehingga tercipta perdagangan yang transparan dan liberalisasi progresif sebagai upaya peningkatan ekonomi semua mitra dagang dan kemajuan usaha negara-negara berkembang
- 3) Kerangka hukum tersebut harus menghormati hukum nasional dan ketentuan-ketentuan yang berlaku mengenai jasa serta bekerja sama dengan organisasi internasional yang relevan
- 4) Untuk melaksanakan perundingan ini, harus dibentuk kelompok perundingan jasa yang berkewajiban untuk melaporkan hasilnya kepada Komite Perundingan Perdagangan.

Dari perundingan tersebut, akhirnya perdagangan jasa menjadi salah satu bagian dari perundingan mengenai perdagangan multilateral dan kemudian pada tahun 1994 pada bulan April, lahirlah sebuah kerangka hukum yang disebut dengan GATS. GATS itu sendiri mulai berlaku sejak tanggal 1 Januari 1995 dan menjadi hal yang sangat penting dalam pembentukan sistem perdagangan multilateral. Sebab, berdasarkan ketentuan GATS, setiap negara anggota diwajibkan untuk membuka sektor-sektor jasa untuk diliberalisasi dengan menyusun jadwal, bagaimana, dan seberapa dalam serta luas sektor tersebut akan dibuka untuk pihak asing.⁹⁸

Di dalam membahas mengenai GATS, terdapat beberapa dokumen penting yang harus diperhatikan yaitu *framework agreement*, *sectoral annex*, *initial commitments* dan *ministerial decision and understanding*. *Framework agreement*

⁹⁷*Ibid*, hal. 13 – 14.

⁹⁸*Ibid*, hal. 14.

adalah perjanjian GATS itu sendiri yang mengandung satu perangkat konsep umum, asas, dan ketentuan yang menimbulkan kewajiban yang berkenaan dengan segala tindakan yang berkaitan dengan perdagangan jasa.⁹⁹ Jadi, semua kewajiban dasar tersebut berlaku untuk semua negara anggota.

Framework agreement tersebut terdiri dari 39 Pasal dan terbagi atas 6 bagian.¹⁰⁰ *Sectoral annex*¹⁰¹ merupakan ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan sektor-sektor tertentu dan khusus, seperti *annex* mengenai pengecualian terhadap berlakunya prinsip *Most Favoured Nation* (MFN), *annex* mengenai *movement of natural person*, *annex on financial services*, *second annex on financial services*, dan *annex on telecommunication*. Sementara itu, *initial commitment*¹⁰² merupakan dokumen yang mengatur mengenai ketentuan-ketentuan tentang akses pasar tetapi bukan merupakan kewajiban umum. Jadi, komitmen ini merupakan sebuah komitmen yang disebut dengan *Schedule of Commitments* (SoC), yang memuat komitmen negara-negara anggota WTO terhadap anggota lainnya dalam melaksanakan kewajiban-kewajiban berdasarkan GATS dengan tujuan untuk memperlancar proses liberalisasi perdagangan jasa. Selain itu, ada pula dokumen lain terkait dengan GATS, yaitu daftar yang menunjukkan dimana negara-negara anggota tidak menggunakan prinsip MFN untuk sementara waktu.¹⁰³

Terkait dengan perihal kewajiban, berdasarkan macam-macam dokumen yang harus diperhatikan dalam kaitannya dengan GATS, terdapat beberapa kewajiban terhadap semua negara anggota GATS-WTO,¹⁰⁴ dimana kewajiban-kewajiban tersebut dibagi menjadi dua, yaitu:

⁹⁹*Ibid*, hal. 15.

¹⁰⁰*Ibid*, hal. 17.

¹⁰¹*Ibid*, hal. 18 – 19.

¹⁰²*Ibid*, hal. 18.

¹⁰³Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*, hal. 30.

¹⁰⁴Naufi Ahmad Naufal, *Op Cit*, hal. 16 – 17.

- 1) Kewajiban umum dan disiplin (*general obligation and disciplines*) merupakan kewajiban yang diterapkan terhadap semua sektor jasa oleh semua negara anggota sesuai dengan sectoral annex yang ada. Kewajiban ini termasuk mencakup perlakuan prinsip MFN, ketentuan transparansi, ketersediaan prosedur hukum, dan sebagainya.
- 2) Kewajiban khusus, yang berkaitan dengan komitmen khusus (*obligation related to specific commitment*) masing-masing negara. Jadi, kewajiban tersebut mengikat masing-masing negara sesuai dengan isi dari komitmen yang diberikan oleh negara yang bersangkutan.

Di dalam GATS itu sendiri, juga terdapat beberapa ruang lingkup perjanjian, dimana hal tersebut diatur dalam Pasal 1 GATS. Di dalam Pasal 1 ayat (1) tersebut, dinyatakan bahwa GATS berlaku untuk seluruh kebijakan negara anggota yang mempengaruhi perdagangan jasa. Hal ini berarti bahwa tidak ada perbedaan yang diambil di tingkat pemerintah pusat maupun daerah, atau oleh badan non-pemerintah. Di dalam Pasal 1 ayat (2) GATS, ruang lingkup perdagangan jasa yang diatur oleh GATS memiliki beberapa pola perdagangan jasa (*modes of supply*), yaitu sebagai berikut:

1. Perdagangan jasa yang dilakukan dari satu negara ke negara lain, dimana perusahaan jasa berada di satu negara dan konsumennya berada di negara lainnya.¹⁰⁵ Hal ini dapat dilakukan seperti melalui hubungan telepon internasional.¹⁰⁶ Pola perdagangan jasa tersebut disebut sebagai *cross border supply*.
2. Perdagangan jasa yang dilakukan dalam satu wilayah negara tertentu, dimana konsumen atau suatu badan usaha dari suatu negara menggunakan jasa di negara lainnya. Misalnya, dalam hal jasa pariwisata.¹⁰⁷ Pola perdagangan jasa ini disebut sebagai *Consumption Abroad*.

¹⁰⁵*Ibid*, hal. 19.

¹⁰⁶Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*.

¹⁰⁷*Ibid*, hal. 31.

3. Perdagangan jasa yang dilakukan oleh penyedia jasa dimana penyedia jasa tersebut menyediakan jasanya di suatu negara, seperti dengan mendirikan cabang perusahaan penyedia jasa yang bersangkutan di luar negaranya.¹⁰⁸ Pola ini disebut dengan *Commercial Presence*. Pola ini menjadi pola yang paling penting dalam penyediaan jasa dan juga pola yang sering menimbulkan masalah bagi negara tempat cabang perusahaannya berada dan dalam negosiasi GATS. Menurut pola perdagangan ini, kehadiran pihak penyedia jasa, yang notabene adalah pihak asing, tidak selalu diperlukan karena kantor cabang perusahaannya dapat diisi seluruhnya oleh pihak domestik. Namun, apabila diperlukan, pihak penyedia jasa tersebut dapat menaruh beberapa tenaga kerja asing.¹⁰⁹

Pola ini juga menjadi salah satu pembahasan dalam penelitian penulis karena pola ini juga merupakan salah satu cara bagi pihak asing untuk masuk ke dalam industri perbankan di Indonesia.

4. Perdagangan jasa yang dilakukan dengan melibatkan unsur perpindahan tenaga kerja, dimana ada seseorang yang masuk ke suatu negara dan memberikan pelayanan jasa di negara tersebut sehingga terdapat kehadiran unsur manusia secara nyata.¹¹⁰ Pola perdagangan jasa ini disebut dengan *Presence of Natural Person*.

2.2.3. Prinsip-Prinsip Umum Dalam *General Agreement on Trade in Services* (GATS)

Ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan dan ditaati oleh semua negara anggota peserta GATS-WTO. Prinsip-prinsip tersebut merupakan kewajiban-kewajiban, baik kewajiban umum maupun kewajiban khusus, dan seluruh kewajiban tersebut wajib dipenuhi oleh masing-masing negara anggota. Pada dasarnya, prinsip-prinsip yang terdapat dalam GATS sangat banyak dan mencakup berbagai hal. Akan tetapi, dalam pembahasan ini, penulis akan lebih

¹⁰⁸*Ibid.*

¹⁰⁹Naufi Ahmad Naufal, *Op Cit.*

¹¹⁰*Ibid.*

memfokuskan diri pada prinsip-prinsip yang berkaitan dengan liberalisasi perbankan, khususnya liberalisasi perbankan di Indonesia. Prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

1. Prinsip *Most Favoured Nation* (MFN)

Pada dasarnya, prinsip ini tidak berbeda dengan prinsip *Most Favoured Nation* yang dianut dalam GATT-WTO. Prinsip ini juga dikenal sebagai prinsip non-diskriminasi, dimana prinsip ini menginginkan adanya pemberlakuan prinsip yang sama terhadap negara-negara anggota GATS-WTO. Hal ini berarti bahwa jika suatu negara memberikan kemudahan kepada suatu negara lain dalam suatu sektor jasa (dalam hal ini jasa keuangan pada sektor perbankan), maka negara tersebut juga harus memberikan kemudahan kepada semua negara anggota GATS-WTO tersebut.¹¹¹ Prinsip ini diatur dalam Pasal II GATS.¹¹² Prinsip ini termasuk dalam salah satu kewajiban umum yang harus ditaati masing-masing negara anggota.

Namun, berdasarkan Pasal II ayat (2) GATS,¹¹³ terhadap penerapan prinsip MFN ini dapat dilakukan pengecualian dimana pengecualian tersebut harus sesuai dengan Aturan Tambahan Pasal II (*Annex on Article II Exemptions*). Pengecualian tersebut lebih difokuskan pada sektor jasa keuangan, bisnis, transportasi (khususnya transportasi maritim), komunikasi. Dengan demikian, dengan adanya ketentuan dalam Pasal II ayat (2) ini, suatu negara dapat memberikan perlakuan yang lebih baik terhadap satu atau beberapa negara anggota lainnya, tetapi setiap negara anggota tidak diperbolehkan untuk memberikan perlakuan yang lebih buruk dari yang dicantumkan dalam SoC.¹¹⁴

2. Transparansi

Prinsip ini menyatakan bahwa pemerintah masing-masing negara anggota wajib untuk menerbitkan dan memberitahukan semua jenis peraturan dan

¹¹¹Taufani Sukmana Evandri, *Op Cit*, hal. 64.

¹¹²World Trade Organization, *The Legal Text of Uruguay Round (GATS)*, Part II, hal. 286.

¹¹³*Ibid.*

¹¹⁴Naufi Ahmaf Naufal, *Op Cit*, hal. 28.

hukum yang terkait dengan bidang jasa. Untuk itu, pada tahun 1997, negara-negara anggota tersebut diharuskan untuk membentuk *inquiry point* dalam struktur birokrasi masing-masing negara, yang merupakan badan yang dapat memberikan informasi mengenai peraturan-peraturan di bidang jasa kepada penyedia jasa asing dan pemerintah-pemerintah negara anggota lainnya.¹¹⁵ Prinsip ini diatur Pasal III GATS.¹¹⁶

Prinsip ini merupakan prinsip yang penting karena dalam perdagangan jasa,¹¹⁷ transparansi tersebut akan sangat membantu para pelaku usaha/penyedia jasa asing untuk dapat lebih mudah melakukan usahanya karena mereka sudah mengetahui bagaimana hukum dan peraturan yang terdapat di negara yang bersangkutan. Dengan demikian, prinsip ini juga berkaitan erat dengan prinsip MFN dan prinsip *national treatment* dimana bila para pelaku usaha / penyedia jasa tersebut tidak diberikan informasi, maka negara yang bersangkutan dapat dianggap telah melakukan penyimpangan.

3. *Increasing Participation of Developing Countries*

Ketentuan yang diatur di dalam Pasal IV GATS¹¹⁸ menyatakan bahwa setiap negara anggota yang tergolong sebagai negara berkembang dapat untuk lebih meningkatkan peran sertanya dalam GATS dan hal tersebut harus difasilitasi melalui komitmen spesifik yang dapat dirundingkan. Hal-hal yang termasuk sebagai peran serta yang dapat ditingkatkan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Penguatan kapasitas jasa domestik negara-negara berkembang tersebut beserta penguatan efisiensi dan tingkat persaingannya
2. Perbaikan terhadap akses masuk dalam hal distribusi dan jaringan informasi

¹¹⁵Taufani Sukmana Evandri, *Op Cit*, hal. 64.

¹¹⁶World Trade Organization, *Op Cit*, hal. 286 – 287.

¹¹⁷Naufi Ahmad Naufal, *Op Cit*, hal. 31.

¹¹⁸World Trade Organization, *Op Cit*, hal. 287.

3. Liberalisasi terhadap akses pasar dari sektor-sektor jasa dan pola perdagangan jasa ekspor yang menarik minat para negara anggota lainnya.

4. *National Treatment*

Prinsip *National Treatment* ini adalah prinsip yang mengharuskan suatu negara untuk memperlakukan produk-produk jasa lokal dan asing secara sama (*treating one's own nationals and foreigners equally*).¹¹⁹ Hal ini berarti bahwa prinsip ini menginginkan adanya perlakuan yang sama antara perusahaan jasa asing dengan perusahaan jasa lokal. Prinsip ini diatur dalam Pasal XVII GATS.¹²⁰

Berbeda dengan GATT dan TRIPS, prinsip perlakuan yang sama atas produk jasa impor dan produk jasa domestik ini diberlakukan hanya terhadap sektor dimana suatu negara telah membuat komitmen spesifik mengenai sektor tersebut.¹²¹ Hal ini berarti bahwa perlakuan terhadap jasa dan penyedia jasa ini wajib berlaku pada sektor-sektor yang tercantum dalam *Schedule of Commitment* (SoC) dan juga persyaratan-persyaratan terhadap penerapan prinsip *National Treatment* tersebut serta mencantulkannya di dalam SoC tersebut. Dengan demikian, negara anggota lainnya hanya dapat menuntut perlakuan nasional dari suatu negara sesuai dengan yang dicantumkan dalam SoC (daftar komitmen) negara tersebut.¹²² Hal ini juga berarti bahwa suatu negara tidak harus menerapkan prinsip *national treatment* tersebut di sektor-sektor yang tidak termasuk dalam komitmen-komitmennya.¹²³

Di dalam prinsip *National Treatment* ini, juga terdapat beberapa pembatasan dan pembatasan tersebut dapat dicantumkan dalam SoC, seperti pembatasan yang meliputi nasionalitas, persyaratan untuk menanamkan modal

¹¹⁹Taufani Sukmana Evandri, *Op Cit*, hal. 65.

¹²⁰World Trade Organization, *Op Cit*, hal. 298.

¹²¹Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*.

¹²²Naufi Ahmad Naufal, *Op Cit*, hal. 29.

¹²³Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*, hal. 33.

tertentu pada usaha lokal, persyaratan modal serta pembatasan operasional tertentu bagi penyedia jasa asing, dan subsidi khusus maupun keringanan pajak yang diberikan kepada penyedia jasa domestik.¹²⁴ Walaupun demikian, pada dasarnya, konsekuensi dari penerapan prinsip ini adalah bahwa suatu negara anggota tidak boleh memberikan perlakuan yang kurang terhadap produk ataupun penyedia jasa asing dibandingkan dengan perlakuan yang diberikan terhadap produk ataupun penyedia jasa lokal/domestik.¹²⁵

5. *Domestic Regulation* (Regulasi Domestik)

Ketentuan tersebut merupakan instrumen yang harus dilakukan oleh pemerintah dimana pemerintah dapat melakukan intervensi atau mengendalikan kegiatan di sektor jasa, yang pada akhirnya dimaksudkan untuk mencapai tujuan nasional. Di dalam Pasal VI GATS,¹²⁶ setiap negara anggota diharuskan untuk menjamin bahwa semua ketentuan yang berlaku umum dan berkaitan dengan perdagangan jasa harus dilaksanakan secara *reasonable*, objektif dan tidak memihak. Dalam hal ini, pemerintah juga diharapkan untuk segera membentuk sebuah lembaga penyelesaian sengketa atau arbitrase yang independen untuk menangani penyelesaian sengketa yang terkait dengan perdagangan jasa melalui prosedur yang objektif dan tidak memihak, kecuali apabila hal tersebut dianggap akan bertentangan dengan konstitusi atau hukum negara yang bersangkutan.

Ketentuan ini berhubungan dengan peraturan nasional dan memiliki peran penting dalam pembukaan akses pasar dan juga prinsip *national treatment*. Sebab, ketiga ketentuan tersebut dianggap sebagai ketentuan yang berkaitan dalam pendekatan untuk lebih mengefektifkan akses pasar dalam perdagangan jasa sehingga dengan lebih diefektifkannya aturan mengenai regulasi domestik

¹²⁴*Ibid.*

¹²⁵*Ibid*, hal. 30.

¹²⁶World Trade Organization, *Op Cit*, hal. 297.

ini diharapkan pendekatan untuk dapat lebih membuka akses pasar akan lebih efektif pula.¹²⁷

6. *Market Access* (Pembukaan Akses Pasar)

Prinsip ini menyatakan bahwa setiap negara anggota harus memberikan perlakuan yang sama terhadap negara anggota lainnya dalam hal pembukaan akses pasar dari sektor jasa tertentu yang sudah dicantumkan dalam daftar nasional, yaitu daftar yang mencantumkan berbagai kegiatan jasa dengan akses pasarnya ke dalam negeri. Komitmen tersebut bersifat mengikat dan hanya dapat diubah atau ditarik setelah diadakan perundingan dengan negara-negara anggota yang terkena pengaruh oleh komitmen tersebut.¹²⁸ Daftar komitmen-komitmen akses pasar tersebut dirundingkan dalam suatu paket multilateral walaupun tetap memerlukan paket bilateral untuk mengembangkan/membentuk paket multilateral tersebut.

Ketentuan mengenai pembukaan akses pasar ini pada dasarnya bertujuan untuk mencegah adanya hambatan dalam perdagangan jasa. Namun, karena tingkat perkembangan perdagangan jasa di masing-masing anggota berbeda, masih diperkenankan bila ada hambatan dan persyaratan yang muncul selama hal-hal tersebut disepakati dan dicantumkan dalam daftar. Sehubungan dengan hambatan dan persyaratan tersebut, di dalam Pasal XVI ayat (2) GATS, disebutkan bahwa ada beberapa tindakan yang dilarang untuk dilakukan terkait dengan pembukaan akses pasar,¹²⁹ antara lain yaitu:

- 1) Pembatasan jumlah penyedia jasa, baik dalam bentuk kuota, monopoli, penyedia jasa eksekutif maupun persyaratan untuk melakukan *economic need test*,
- 2) Pembatasan jumlah nilai transaksi jasa atau aset dalam bentuk kuota atau persyaratan melakukan *economic need test*,

¹²⁷Naufi Ahmad Naufal, *Op Cit*, hal. 33 – 34.

¹²⁸*Ibid*, hal. 37 – 38.

¹²⁹*Ibid*, hal. 38.

- 3) Tindakan-tindakan yang membatasi atau mempersyaratkan bentuk entitas hukum atau *joint venture* tertentu terhadap penyedia jasa asing,
- 4) Pembatasan keikutsertaan modal asing dalam bentuk pembatasan maksimum kepemilikan saham asing atau pembatasan total nilai investasi asing baik secara perorangan maupun keseluruhan.

Jika komitmen suatu negara tidak sesuai dengan komitmen yang telah dicantumkan dalam daftar komitmen, maka pemerintah negara yang bersangkutan wajib memberikan pemberitahuan kepada WTO paling lambat tiga bulan dan memberikan kompensasi kepada negara yang merasa dirugikan dengan melalui lembaga negosiasi.¹³⁰

7. *Progressive Liberalization* (Liberalisasi Bertahap)

Dalam kaitannya dengan liberalisasi, khususnya liberalisasi perbankan, prinsip ini merupakan salah satu prinsip yang utama. Di dalam ketentuan GATS tersebut, setiap tahapan dalam perundingan menciptakan liberalisasi yang dilakukan secara bertahap.¹³¹ Berdasarkan Pasal XIX GATS,¹³² liberalisasi tersebut dilakukan secara bertahap melalui putaran perundingan yang bertujuan untuk mengurangi atau menghapus berbagai tindakan yang dapat menimbulkan dampak negatif terhadap perdagangan jasa sehingga dapat lebih menciptakan pembukaan akses pasar yang lebih efektif. Untuk mendukung tujuan tersebut, para negara anggota harus melakukan perundingan paling lambat 5 tahun setelah persetujuan WTO diberlakukan dan kemudian dilakukan secara periodik. Proses perundingan ini bertujuan untuk memajukan seluruh kepentingan para negara anggota atas dasar kemanfaatan bersama dan untuk menjamin keseimbangan yang menyeluruh antara hak dan kewajiban para negara anggota.

¹³⁰Taufani Sukmana Evandri, *Op Cit*, hal. 66.

¹³¹*Ibid.*

¹³²World Trade Organization, *Op Cit*, hal. 298.

Di dalam Pasal XIX ayat (2) tersebut,¹³³ juga dinyatakan bahwa proses liberalisasi harus dilakukan dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional dan tingkat pembangunan masing-masing negara anggota, baik untuk seluruh maupun individual sektor. Sehubungan dengan hal tersebut, bagi negara-negara anggotanya, juga diberikan fleksibilitas yang memadai untuk dapat mengembangkan beberapa sektornya, meliberalisasi beberapa transaksi, melakukan perluasan akses pasar secara bertahap sejalan dengan kondisi pembangunan di masing-masing negara anggota.

8. *Specific Commitments* (Komitmen-Komitmen Spesifik)

Komitmen spesifik merupakan komitmen setiap negara anggota yang terkait dengan liberalisasi, yaitu untuk membuka akses pasar bagi perdagangan sektor jasa tertentu dan bagaimana cara membuka akses pasar dari sektor tersebut.¹³⁴ Komitmen-komitmen spesifik tersebut dimuat dalam suatu *schedule* (*Schedule of Commitments*) yang terdiri dari daftar sektor-sektor yang dibuka, seberapa lama jangka waktu akses pasar diberikan untuk sektor-sektor tersebut, termasuk kondisi dan batasan-batasannya, dan pembatasan dari penerapan perlakuan nasional.¹³⁵ Selain itu, SoC tersebut juga memuat mengenai komitmen tambahan (apabila ada) dan juga kapan diberlakukannya SoC tersebut.¹³⁶ SoC ini merupakan bagian integral dari perjanjian yang mencantumkan secara eksplisit sektor-sektor yang terbuka serta jenis-jenis transaksi yang boleh dilakukan oleh penyedia jasa asing.¹³⁷

Dengan demikian, ketentuan ini sangat berkaitan erat dengan ketentuan mengenai akses pasar, prinsip *national treatment* dan prinsip liberalisasi bertahap sehingga dalam penyusunan SoC tersebut, pemerintah masing-masing negara anggota harus tetap memperhatikan ketiga hal tersebut.

¹³³*Ibid.*

¹³⁴Taufani Sukmana Evandri, *Op Cit*, hal. 67.

¹³⁵Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*.

¹³⁶World Trade Organization, *Op Cit*, Pasal XX, hal. 299.

¹³⁷Naufi Ahmad Naufal, *Op Cit*, hal. 39.

Prinsip-prinsip tersebut harus pula dipatuhi oleh Indonesia karena Indonesia telah menjadi salah satu negara anggota WTO. Sejak itu, Indonesia harus memperhatikan dan mematuhi semua aturan yang dibuat di dalam WTO yang berlaku untuk seluruh negara anggotanya dimana aturan-aturan tersebut termasuk dalam dua (2) macam kewajiban yang harus dipenuhi oleh seluruh negara anggota. Hal ini juga termasuk untuk menaati segala aturan dalam bidang yang digeluti oleh WTO karena WTO menganut prinsip *single undertaking*, yaitu prinsip dimana dalam memberikan komitmen, setiap negara anggota harus menaati segala aturan yang dibuat dalam bidang-bidang yang digeluti oleh WTO.

Selain dalam perjanjian GATS itu sendiri, khususnya terkait dengan liberalisasi perbankan ini, juga diatur dalam *Annex on Financial Services* beserta *Second Annex on Financial Services* dan juga *Annex on Movement of Natural Persons Supplying Services Under The Agreement* (berkaitan dengan tenaga kerja asing).

2.2.4. Ketentuan dalam Komitmen Indonesia di GATS-WTO

Dengan masuknya Indonesia sebagai salah satu negara anggota dalam GATS-WTO, Indonesia mempunyai kewajiban untuk mendaftarkan komitmen-komitmen spesifik yang merupakan bagian integral dari perjanjian GATS-WTO tersebut dimana komitmen tersebut juga merupakan suatu pintu masuk bagi pihak asing untuk dapat memasuki pasar Indonesia. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, komitmen-komitmen spesifik tersebut berisi komitmen-komitmen Indonesia terhadap sektor-sektor jasa tertentu yang memang mau dibuka oleh Indonesia beserta aktivitas-aktivitas yang terkait dengan sektor tersebut.¹³⁸ Hal ini akan berkaitan dengan penerapan prinsip *national treatment* dan juga prinsip liberalisasi bertahap yang akan diterapkan oleh Indonesia.

Secara umum, komitmen-komitmen Indonesia yang dicantumkan dalam *Schedule of Specific Commitments* tidaklah hanya mengenai subsektor perbankan

¹³⁸Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Op Cit*, hal. 32.

saja, tetapi juga mengenai seluruh aspek dari sektor keuangan (*financial sector*),¹³⁹ antara lain, yaitu:

- 1) Jasa asuransi, baik asuransi jiwa maupun asuransi non jiwa beserta jasa reasuransinya
- 2) Jasa pialang asuransi beserta usaha reasuransinya
- 3) Jasa Industri pabrikan
- 4) Jasa pembiayaan (*leasing*)
- 5) Jasa kartu kredit (*Issuer and Agent of Credit Card*)
- 6) Jasa sekuritas
- 7) Jasa perbankan
- 8) Jasa investasi

Di dalam *Schedule of Specific Commitments*, hal-hal yang diatur yang berkaitan dengan sektor keuangan dibagi menjadi dua, yaitu mengenai pembukaan akses pasar dan pembatasan penerapan prinsip *national treatment*.

Secara umum, khususnya mengenai subsektor non-bank, dalam hal pembukaan akses pasar, terdapat kemungkinan bagi pihak asing untuk dapat memiliki 100% dari saham perusahaan jasa keuangan yang didaftarkan di bursa efek.¹⁴⁰ Selain itu, penyedia jasa asing yang hadir di pasar domestik Indonesia dapat berbentuk *joint venture* ataupun kantor perwakilan.¹⁴¹ Dalam hal pembatasan terhadap penerapan prinsip *national treatment* dalam hal perpajakan,¹⁴² tidak ada pembatasan terhadap prinsip *national treatment* tersebut. Semua hal yang menyangkut akses pasar dan penerapan prinsip *national*

¹³⁹World Trade Organization, *The Legal Texts...*, *Op Cit*, hal. 309 – 310.

¹⁴⁰World Trade Organization, *Indonesia Schedule of Specific Commitments-Supplement 3*, hal. 1.

¹⁴¹Taufani Sukmana Evandri, *Op Cit*, hal. 69.

¹⁴²*Ibid.*

treatment tersebut akan dihapuskan pada tahun 2020 seperti halnya dengan komitmen dari negara-negara anggota lainnya.¹⁴³

Sementara itu, dalam subsektor perbankan, komitmen yang dicantumkan adalah sebagai berikut:

1. Dalam hal pembukaan akses pasar

Dengan pengecualian terhadap cabang-cabang bank asing yang sudah berdiri, terkait dengan bank campuran, di dalam komitmen ini, Indonesia tidak memberikan komitmen untuk pendirian bank campuran baru. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan dalam komitmen tersebut bahwa:¹⁴⁴

With the exception of the existing branches of foreign banks, foreign services provider shall be in the form of joint venture bank locally incorporated in Indonesia with the following requirements:

(a) Unbound for new license

(b) Only bank institutions are permitted to establish joint venture banks.

Namun, bank asing dapat mendirikan cabangnya di Indonesia dengan 100% kepemilikan saham.¹⁴⁵ Selain itu, pihak asing dapat melakukan akuisisi bank lokal dengan pembelian saham hanya sampai 49% dari seluruh saham yang didaftarkan di bursa efek. Hal ini tidak berbeda dengan pengaturan sebelum adanya komitmen Indonesia di GATS-WTO. Bank asing dan bank campuran juga dapat membuka kantor mereka di beberapa kota di Indonesia, seperti Jakarta, Surabaya, Semarang, Bandung, Medan, Ujung Pandang, Denpasar dan Pulau Batam.¹⁴⁶

Terkait dengan persentase pembelian saham dalam akuisisi bank lokal, dengan diterapkannya prinsip *progressive liberalization* oleh Indonesia, maka saat ini Indonesia telah melakukan *initial offering* dimana di dalamnya terdapat kenaikan persentase kepemilikan saham melalui akuisisi bank lokal, yaitu menjadi sebesar 51%. Namun, persentase tersebut belum resmi menjadi

¹⁴³World Trade Organization, *Indonesia Schedule...*, *Op Cit.*

¹⁴⁴*Ibid*, hal. 6.

¹⁴⁵Taufani Sukmana Evandri, *Op Cit.*

¹⁴⁶World Trade Organization, *Indonesia Schedule...*, *Op Cit.*

komitmen Indonesia karena masih berada dalam tahap perundingan yang belum selesai.

2. Dalam hal pembatasan terhadap penerapan prinsip *national treatment*

Dalam hal pajak, tidak ada pembatasan terhadap prinsip *national treatment* yang diterapkan ke dalam masalah pajak yang dijelaskan dalam *Horizontal Measures*. Dalam hal pembayaran *capital requirement*, pembatasan dalam prinsip *national treatment* tersebut akan dihapuskan pada tahun 1998.¹⁴⁷



¹⁴⁷*Ibid.*

BAB 3

**PENGATURAN NASIONAL TERKAIT DENGAN LIBERALISASI
PERBANKAN DAN PERKEMBANGAN KEPEMILIKAN ASING DALAM
BANK UMUM**

**3.1. Pengaturan Nasional mengenai Kepemilikan Asing Dalam Bank Umum
Terkait dengan Liberalisasi Perbankan**

**3.1.1. Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement
Establishing The World Trade Organization* (Perjanjian Pembentukan
Organisasi Perdagangan Dunia)**

Undang-undang ini merupakan undang-undang mengenai ratifikasi atau pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia). Dengan demikian, undang-undang ini dilahirkan dalam rangka kewajiban Indonesia sebagai salah satu negara anggota yang ikut dalam perundingan untuk membentuk organisasi perdagangan dunia tersebut. Sebab, bilamana Indonesia tidak mengeluarkan undang-undang untuk pengesahan persetujuan pembentukan tersebut, maka Indonesia tidak akan dapat menerapkan prinsip-prinsip yang ada di dalam organisasi tersebut beserta perjanjian-perjanjian lainnya yang berupa lampiran dari perjanjian umumnya.

Dengan diratifikasinya persetujuan pembentukan WTO tersebut pada tahun 1994, maka Indonesia dapat dan wajib untuk menerapkan semua ketentuan yang dibuat di dalam WTO. Penerapan tersebut dilakukan dengan menyesuaikan seluruh ketentuan yang berlaku di bidang perdagangan barang dan jasa di Indonesia dengan ketentuan-ketentuan WTO tersebut. Dengan kata lain, Indonesia perlu melakukan harmonisasi atau paling tidak memastikan agar ketentuan-ketentuan yang berlaku di bidang perdagangan barang dan jasa di Indonesia konsisten dengan ketentuan-ketentuan WTO.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Zulkarnaen Sitompul, *Loc Cit*, hal. 2.

Pada dasarnya, Undang-Undang ini dibentuk dengan beberapa pertimbangan. Pada saat tersebut, berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) RI No. II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), prinsip politik luar negeri Indonesia adalah politik luar negeri yang bebas aktif yang diyakini mampu menunjang kepentingan nasional dan diarahkan untuk mewujudkan tatanan dunia baru berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial serta ditujukan untuk lebih meningkatkan kerjasama internasional dengan lebih memantapkan Gerakan Non Blok.

Selain itu, GBHN juga menetapkan bahwa perkembangan dunia yang mengandung peluang yang menunjang dan mempercepat pelaksanaan pembangunan nasional perlu dimanfaatkan sebaik-baiknya. Berdasarkan prinsip tersebut, bila terdapat segala perkembangan, perubahan dan kecenderungan global lainnya yang diperkirakan dapat mempengaruhi stabilitas nasional dan pencapaian tujuan nasional, perkembangan tersebut perlu diikuti dengan seksama sehingga dapat segera ditemukan langkah-langkah yang tepat dalam mengatasinya.¹⁴⁹

Sikap tersebut dianggap akan dapat memelihara kebijakan pembangunan nasional yang bertumpu pada pemerataan pembangunan beserta hasil-hasilnya, stabilitas nasional, dan pertumbuhan ekonomi. Dengan begitu, dalam rangka menghadapi perubahan dan perkembangan serta memanfaatkan peluang yang ada, Indonesia terus berusaha untuk meningkatkan kerjasama antar negara, khususnya dalam rangka mempercepat terwujudnya sistem perdagangan internasional yang terbuka, adil, dan tertib serta bebas dari hambatan-hambatan yang dianggap tidak memberikan keuntungan terhadap perdagangan internasional.¹⁵⁰ Salah satu faktor yang dapat mendukung berkembangnya perdagangan internasional adalah adanya tatanan atau sistem perdagangan yang memadai dan menjadi dasar dalam hubungan perdagangan antar negara. Untuk itu, Indonesia ikut serta dalam perundingan tersebut. Dengan keikutsertaan tersebut, maka Indonesia wajib untuk

¹⁴⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pengesahan Agreement Establishing World Trade Organization (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia)*, UU No. 7 Tahun 1994, LN No. 57, TLN No. 3564, Penjelasan Umum Alinea I dan II.

¹⁵⁰ *Ibid*, Penjelasan Umum Alinea III.

melakukan penyesuaian terhadap ketentuan-ketentuan mengenai bidang perdagangan barang dan jasa yang berlaku di Indonesia.

Dengan demikian, Undang-Undang ini berisi mengenai dua hal, yaitu:

1. Pengesahan terhadap perjanjian pembentukan *World Trade Organization* beserta lampiran 1,2, dan 3 dari perjanjian tersebut dimana salinan naskah aslinya (dalam bahasa Inggris) dan terjemahannya dilampirkan sebagai bagian yang tidak terpisah dari Undang-Undang ini.¹⁵¹
2. Keberlakuan dari Undang-Undang ini, dimana Undang-Undang ini mulai berlaku sejak berlakunya perjanjian atau persetujuan pembentukan *World Trade Organization* tersebut secara efektif.¹⁵²

Mengenai penerapan ketentuan-ketentuan dalam WTO ke dalam ketentuan-ketentuan mengenai perdagangan barang dan jasa yang berlaku di Indonesia, menurut doktrin, terdapat dua ajaran untuk menerapkan suatu ketentuan dalam hukum internasional ke dalam hukum nasional suatu negara,¹⁵³ yaitu sebagai berikut:

1. Doktrin transformasi, yaitu suatu doktrin yang menyatakan bahwa untuk melaksanakan hukum internasional diperlukan suatu landasan konstitusional seperti persetujuan parlemen.
2. Doktrin inkorporasi, yaitu doktrin yang menyatakan bahwa hukum internasional tersebut secara otomatis merupakan bagian dari hukum nasional sehingga dalam penerapannya tidak diperlukan adanya prosedur ratifikasi.

Dalam prakteknya, kedua doktrin tersebut dilakukan atau dilaksanakan secara berbeda. Apabila hukum internasional tersebut berbentuk perjanjian internasional, hampir semua negara menerapkannya melalui doktrin

¹⁵¹ *Ibid*, Pasal 1.

¹⁵² *Ibid*, Pasal 2.

¹⁵³ Zulkarnaen Sitompul, *Loc Cit*, hal. 4.

transformasi.¹⁵⁴ Sementara itu, apabila hukum internasional tersebut berbentuk kebiasaan internasional, hukum internasional tersebut biasanya diterapkan ke dalam hukum nasional melalui doktrin inkorporasi, seperti yang dilakukan oleh Inggris dan Amerika Serikat.¹⁵⁵ Sehubungan dengan ketentuan-ketentuan WTO, ketentuan-ketentuan WTO pada dasarnya merupakan perjanjian antar bangsa-bangsa di dunia, yang merupakan sumber utama hukum internasional. Dalam hal ini, menurut W. Friedman, hukum internasional tersebut tidak pernah menjadi hukum penduduk tetapi harus diadopsi secara tepat dalam setiap kasus oleh setiap negara.¹⁵⁶ Dengan kata lain, ketentuan-ketentuan WTO tersebut merupakan suatu perjanjian internasional, maka dalam hal ini, penerapan ketentuan tersebut dilakukan melalui doktrin transformasi. Sebab, bila ketentuan-ketentuan WTO tersebut dianggap sebagai hukum internasional, Indonesia perlu suatu pemikiran hukum yang diterapkan sebagai pendukung pelaksanaan dari ketentuan-ketentuan tersebut.¹⁵⁷

Sehubungan dengan penyesuaian ketentuan-ketentuan tersebut, dengan adanya komitmen Indonesia di dalam GATS-WTO pada tahun 1998 tersebut dalam bidang perbankan, terjadi perubahan terhadap sistem perbankan Indonesia, yaitu adanya penghapusan asas resiprositas,¹⁵⁸ yang diatur di dalam Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum, Pasal 3 ayat (2). Penghapusan ini dilakukan karena asas ini bertentangan dengan prinsip dasar GATS, yaitu prinsip *Most Favoured Nation* (MFN), atau prinsip non diskriminasi. Hal ini juga sudah diminta oleh beberapa negara dalam *initial offer* kepada Indonesia, dimana salah satu permintaan mereka adalah agar Indonesia menghapuskan asas resiprositas tersebut. Selain itu, penyesuaian tersebut juga dilakukan terhadap besarnya persentase kepemilikan asing pada bank umum di Indonesia.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*, hal. 5.

¹⁵⁸ Taufani Sukmana Evandri, *Op Cit*, hal. 76.

3.1.2. Undang-Undang Perbankan dan Undang-Undang Bank Indonesia serta Peraturan Bank Indonesia No. 11/1/2009 tentang Bank Umum

Dalam menjalankan sektor perbankan, dibutuhkan suatu peraturan perundang-undangan yang berfungsi sebagai aturan pokok dan bertujuan untuk mengatur mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan perbankan, seperti mengenai kelembagaan perbankan, kegiatan usaha perbankan dan juga cara serta proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya. Di Indonesia, saat ini, aturan pokok dalam sektor perbankan tersebut adalah Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Namun, setelah tahun 1998, undang-undang tersebut diubah menjadi Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Dengan demikian, undang-undang pokok yang mengatur mengenai perbankan nasional adalah Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Undang-Undang Perbankan), dimana di dalamnya terdapat tujuan dari perbankan nasional, yaitu untuk menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak.¹⁵⁹

Selain itu, di dalam operasional perbankan, juga terdapat pengaturan lainnya yang terdapat dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang N. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia atau biasa disebut dengan Undang-Undang Bank Indonesia.

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, Undang-Undang Perbankan mengatur mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan perbankan nasional. Di dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, dijelaskan bahwa bank itu sendiri berarti badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan/atau

¹⁵⁹ Muhammad Djumhana, *Op Cit*, hal. 3.

bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak. Pada dasarnya, pengertian bank menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tersebut tidak terlalu berbeda dengan pengertian bank menurut Undang-Undang No. 7 Tahun 1992, tetapi di dalam rumusan pengertian bank dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tersebut ditambahkan beberapa kata, yaitu:¹⁶⁰

“dalam bentuk kredit dan/atau bentuk-bentuk lainnya”.

Di dalam Undang-Undang Perbankan, diatur bahwa di Indonesia terdapat dua jenis bank,¹⁶¹ yaitu Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Hal ini juga ditegaskan dalam Undang-Undang Bank Indonesia bahwa bank adalah Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang perbankan yang berlaku.¹⁶² Ada beberapa perbedaan pengertian mengenai bank umum dan bank perkreditan rakyat di antara Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998. Menurut Undang-Undang No. 7 Tahun 1992, Pasal 1 angka 1, bank umum hanya diartikan sebagai bank yang dapat memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Pengertian tersebut berbeda dengan pengertian bank umum dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, bank umum¹⁶³ adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan/atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.

Sementara itu, bank perkreditan rakyat, menurut Undang-Undang No. 7 Tahun 1992,¹⁶⁴ diartikan sebagai bank yang menerima simpanan hanya dalam bentuk deposito berjangka, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan, sedangkan menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, bank perkreditan rakyat

¹⁶⁰ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan*, UU No. 10 Tahun 1998, LN No. 182, TLN No. 3790, Pasal 1 angka 2.

¹⁶¹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perbankan*, UU No. 7 Tahun 1992, LN No. 31, TLN No. 3472, Pasal 5 ayat (1).

¹⁶² Indonesia, *Undang-Undang tentang Bank Indonesia*, UU No. 23 Tahun 1999, LN No. 66, TLN No. 3843, Pasal 1 angka 5.

¹⁶³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang...Op Cit*, Pasal 1 angka 3.

¹⁶⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perbankan...Op Cit*, Pasal 1 angka 2.

diartikan sebagai bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Dari pengertian-pengertian tersebut, dapat dilihat bahwa dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 sudah masuk prinsip syariah. Namun, dalam penelitian ini, penulis hanya akan membahas mengenai bank umum saja karena BPR tidak dapat dimiliki oleh asing.

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, bank umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan/atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Dari pengertian tersebut, dapat dilihat bahwa bank umum terbagi menjadi dua, yaitu bank umum konvensional dan bank umum dengan prinsip syariah (bank umum syariah). Namun, dalam subbab ini, penulis akan membahas terlebih dahulu mengenai bank umum konvensional, dimana bank umum konvensional tersebut diatur pula di dalam Peraturan Bank Indonesia No. 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum.

Bank umum konvensional tersebut merupakan bank umum yang menjalankan kegiatan usahanya dengan sistem dan prosedur yang berlaku dan dikenal secara umum. Bank umum konvensional tersebut dapat mengkhususkan diri untuk melaksanakan kegiatan tertentu atau memberikan perhatian yang lebih besar kepada kegiatan tertentu,¹⁶⁵ dimana usaha-usaha yang dapat dilakukan oleh bank umum konvensional yang dijelaskan di dalam Pasal 6 Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 terdiri dari berbagai macam,¹⁶⁶ antara lain:

1. menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, tabungan dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu,

¹⁶⁵ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang... Op Cit*, Pasal 5 ayat (2).

¹⁶⁶ Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia Ditinjau Menurut Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, dan Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 jo. Undang-Undang No. 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), hal. 21.

2. menempatkan dana pada, meminjam dana dari, atau meminjamkan dana kepada bank lain, baik dengan menggunakan surat, sarana telekomunikasi maupun dengan wesel unjuk, cek, atau sarana lainnya,
3. melakukan kegiatan dalam valuta asing dengan memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia,¹⁶⁷

Dalam mendirikan bank umum, khususnya bank umum konvensional tersebut, harus dipenuhi beberapa persyaratan, yaitu sebagai berikut:

1. Setiap pihak yang mendirikan kegiatan usaha di bidang perbankan wajib terlebih dahulu memperoleh izin usaha dari Gubernur Bank Indonesia.¹⁶⁸ Dalam hal ini, untuk dapat menentukan persetujuan atau penolakan atas permohonan izin usaha perbankan, Bank Indonesia harus memperhatikan pemenuhan persyaratan oleh si pemohon dan memerhatikan tingkat persaingan yang sehat antarbank, tingkat kejenuhan jumlah bank dalam suatu wilayah tertentu serta pemerataan pembangunan ekonomi nasional.¹⁶⁹ Sehubungan dengan pemberian izin tersebut, ada dua tahap yang harus dilalui oleh si pemohon,¹⁷⁰ yaitu:
 - a) Persetujuan prinsip, yaitu persetujuan untuk melakukan persiapan pendirian bank,
 - b) Izin usaha, dimana izin ini diberikan oleh setelah persiapan yang dimaksud di atas telah selesai dilakukan.
2. Terkait dengan persetujuan prinsip,¹⁷¹ permohonan untuk mendapatkan persetujuan prinsip tersebut harus diajukan oleh minimum satu orang pendiri dengan melampirkan berbagai persyaratan, antara lain, yaitu:

¹⁶⁷ *Ibid*, Pasal 7 huruf a.

¹⁶⁸ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang... Op Cit*, Pasal 16 ayat (1).

¹⁶⁹ Muhammad Djumhana, *Op Cit*, hal. 202.

¹⁷⁰ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum*, PBI No. 11/1/PBI/2009, LN No. 27, TLN No. 4976, Pasal 4.

¹⁷¹ Hermansyah, *Op Cit*, hal. 26.

- a) Persyaratan untuk menjadi pengurus bank, antara lain menyangkut mengenai keahlian di bidang perbankan dan konduite yang baik,
- b) Larangan adanya hubungan keluarga di antara pengurus bank,
- c) Modal disetor minimum untuk pendirian bank umum,
- d) Batas maksimum kepemilikan dan susunan kepengurusan,
- e) Batas waktu pemberian izin pendirian bank.

Mengenai susunan kepengurusan, hal tersebut bergantung pada bentuk hukum bank tersebut. Pada dasarnya, bentuk hukum bank umum, khususnya bank umum konvensional di Indonesia, semula terdiri dari perusahaan perseroan, perusahaan daerah, koperasi dan perseroan terbatas.¹⁷² Namun, sekarang ini, bentuk hukum bank umum konvensional hanya terdiri dari tiga bentuk,¹⁷³ yaitu:

1. Perseroan terbatas,¹⁷⁴ yang mengacu pada Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
2. Koperasi, yang mengacu pada Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.
3. Perusahaan daerah. Mengenai bentuk hukum perusahaan daerah,¹⁷⁵ pada awalnya sebelum lahirnya Undang-Undang No. 7 Tahun 1992, bentuk hukum dari bank yang didirikan oleh pemerintah daerah ini adalah bank pembangunan daerah yang didirikan dengan dasar peraturan daerah, yang diamanatkan oleh Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang No. 13 tentang Ketentuan Pokok Bank Pembangunan Daerah. Setelah lahirnya Undang-Undang No. 7 Tahun 1992, dasar pendirian dari bentuk hukum bank yang didirikan oleh pemerintah daerah ini adalah perusahaan daerah sehingga juga harus

¹⁷² Muhammad Djumhana, *Op Cit*, hal. 184.

¹⁷³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang... Op Cit*, Pasal 21 ayat (1).

¹⁷⁴ Menurut penjelasan Pasal 3 Peraturan Bank Indonesia No. 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum, yang juga termasuk bentuk hukum perseroan terbatas adalah perusahaan perseroan (Persero).

¹⁷⁵ Muhammad Djumhana, *Op Cit*, hal. 189.

mengacu pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

Sementara itu, bentuk hukum bagi kantor cabang atau kantor perwakilan dari bank umum mengikuti bentuk hukum dari kantor pusatnya. Hal ini juga dijelaskan di dalam Pasal 3 Peraturan Bank Indonesia No. 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum.

Terkait dengan pendirian bank umum, di dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 1992, Pasal 17, terdapat pengaturan mengenai pendirian bank umum yang berbentuk bank campuran¹⁷⁶, dimana untuk mendirikan bank umum campuran tersebut harus dipenuhi persyaratan dasar dari pendirian bank umum yaitu dengan adanya persetujuan prinsip dan izin usaha, serta juga harus memenuhi persyaratan lainnya, yaitu:

1. Jumlah kepemilikan dan kepengurusan pihak asing yang diizinkan
2. Pihak-pihak yang diizinkan bekerjasama
3. Hal-hal lain yang menurut Dewan Moneter¹⁷⁷ perlu diatur untuk kepentingan pembangunan nasional.

Namun, sejak lahirnya Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 dan berdasarkan komitmen Indonesia di GATS-WTO, sudah tidak ada pengaturan mengenai bank campuran sehingga di Indonesia hanya terdapat dua jenis bank, yaitu bank umum dan bank perkreditan rakyat.

Mengenai kepemilikan bank,¹⁷⁸ di dalam Pasal 22 Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, diatur bahwa bank umum hanya dapat didirikan oleh:

¹⁷⁶ Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 7 Tahun 1992, bank campuran adalah bank umum yang didirikan bersama oleh satu atau lebih bank umum yang berkedudukan di Indonesia dan didirikan oleh warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia yang dimiliki oleh sepenuhnya oleh warga negara Indonesia, dengan satu atau lebih bank yang berkedudukan di luar negeri.

¹⁷⁷ Keberadaan Dewan Moneter ini disebut di dalam Pasal 1 angka 18 Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

¹⁷⁸ Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hal. 76.

1. Warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia. Badan hukum Indonesia tersebut dapat berupa badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, koperasi dan badan usaha milik swasta
2. Warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia dengan warga negara dan/atau badan hukum asing secara kemitraan. Jika salah satu pihak yang mendirikan bank umum adalah badan hukum asing, badan hukum asing tersebut terlebih dahulu harus memperoleh rekomendasi dari otoritas moneter negara asal, dimana rekomendasi tersebut paling tidak harus memuat keterangan bahwa badan hukum asing yang bersangkutan mempunyai reputasi baik dan tidak pernah melakukan perbuatan tercela di bidang perbankan.

Hal ini juga diatur di dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia No. 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum.

Mengenai kepemilikan saham dalam bank umum oleh badan hukum Indonesia, di dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia No. 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum, kepemilikan bank umum oleh badan hukum Indonesia tersebut paling tinggi sebesar modal sendiri bersih badan hukum yang bersangkutan.¹⁷⁹ Modal sendiri bersih yang dimaksud bergantung pada masing-masing bentuk badan hukum, misalnya modal sendiri bersih Perseroan Terbatas yang berupa penjumlahan dari modal disetor, cadangan dan laba, dikurangi penyertaan dan kerugian.¹⁸⁰ Ketentuan modal sendiri bersih tersebut wajib dipenuhi pada saat badan hukum yang bersangkutan melakukan penyetoran modal untuk pendirian bank atau pada saat melakukan penambahan modal disetor bank.¹⁸¹

Terkait dengan kepemilikan asing tersebut, di dalam ayat (2) dari Pasal 6 ini dinyatakan bahwa kepemilikan warga negara asing dan/atau badan hukum asing paling banyak sebesar 99% dari modal disetor bank, dimana persentase

¹⁷⁹ *Ibid*, hal. 77.

¹⁸⁰ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum... Op Cit*, Penjelasan Pasal 15 ayat (1).

¹⁸¹ *Ibid*, Pasal 15 ayat (2).

tersebut memungkinkan pihak asing menjadi pemegang saham pengendali dalam suatu bank umum.

Sehubungan dengan hal tersebut, berdasarkan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, walaupun dalam bank umum tersebut terdapat kepemilikan asing, bank umum tersebut tetap disebut sebagai bank umum dan tidak berstatus sebagai bank asing.¹⁸² Hilangnya status bank asing tersebut disebabkan karena adanya perubahan dalam ketentuan di bidang perbankan berkaitan dengan kepemilikan asing dimana sebelum lahirnya Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, ketentuan mengenai bank asing tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1968 tentang Bank Asing. Menurut peraturan pemerintah tersebut, selain merupakan cabang dari bank yang berkedudukan di luar negeri, istilah bank asing juga dipakai untuk menyebutkan bank yang didirikan oleh bank nasional dan bank asing.

Setelah lahirnya Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 dan juga Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 serta dicabutnya Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1968 tentang Bank Asing,¹⁸³ Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 1992 yang diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 1996 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum, istilah bank asing tersebut hanya mengacu pada cabang atau perwakilan dari bank yang berkedudukan di luar negeri. Dengan demikian, bank umum tersebut tetap disebut sebagai bank umum dan juga tidak lagi ditambahkan dengan istilah bank campuran.

Sehubungan dengan pemegang saham pengendali, di dalam Peraturan Bank Indonesia No. 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum, disebutkan bahwa dalam rangka memberikan persetujuan atau penolakan terhadap permohonan persetujuan

¹⁸² Hal ini berbeda dengan penanaman modal secara umum dimana terdapat penanaman modal asing sehingga jika dalam suatu perusahaan didirikan dengan memasukkan modal asing di dalamnya baik secara penuh maupun sebagian, penanaman modal tersebut akan disebut penanaman modal asing.

¹⁸³ Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1968 tentang Bank Asing tersebut telah dicabut dengan dilahirkannya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1999 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pembukaan Kantor Cabang, Kantor Cabang Pembantu dan Kantor Perwakilan dari Bank yang Berkedudukan di Luar Negeri.

prinsip untuk mendirikan bank umum tersebut,¹⁸⁴ khususnya bank umum yang didirikan oleh kerjasama antara pihak domestik dan pihak asing, Bank Indonesia juga perlu melakukan penilaian kemampuan dan kepatutan (*Fit and Proper Test*) terhadap calon pemegang saham pengendali tersebut. Dengan demikian, walaupun asing dapat mempunyai persentase kepemilikan sampai dengan 99% di suatu bank umum, namun bukan berarti bahwa setiap pihak asing tersebut dapat langsung menjadi pemegang saham pengendali. Begitu pula dalam rangka memberikan persetujuan atas permohonan izin usaha,¹⁸⁵ Bank Indonesia juga perlu melakukan penilaian kemampuan dan kepatutan tersebut bila ternyata terdapat penggantian calon pemegang saham pengendali.

Terkait dengan pemegang saham pengendali tersebut, untuk dapat menjadi pemegang saham pengendali, ada beberapa persyaratan yang harus dimiliki oleh para calonnya,¹⁸⁶ yaitu:

1. Harus memiliki integritas, yang paling tidak mencakup:
 - a. Memiliki akhlak dan moral yang baik
 - b. Memiliki komitmen untuk mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku dan terhadap pengembangan operasional bank yang sehat
 - c. Tidak sedang dalam masa penganan sanksi untuk dilarang menjadi pemegang saham dan/atau pengurus bank umum
2. Harus memiliki kelayakan keuangan, yang antara lain mencakup:
 - a. Persyaratan kemampuan keuangan dan tidak memiliki utang yang jatuh tempo dan bermasalah
 - b. Pemenuhan persyaratan administratif dalam rangka penilaian kemampuan keuangan. Hal ini diatur di dalam ketentuan mengenai penilaian kemampuan dan kepatutan.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum... Op Cit*, Pasal 8 ayat (2).

¹⁸⁵ *Ibid*, Pasal 11 ayat (2).

¹⁸⁶ *Ibid*, Pasal 18 ayat (1).

Persyaratan lainnya diatur dalam penjelasan Pasal 18 Peraturan Bank Indonesia tersebut.

Selain untuk para calon pemegang saham pengendali, terdapat pula beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh para pihak untuk dapat menjadi pemilik bank,¹⁸⁸ yaitu sebagai berikut:

1. Tidak termasuk dalam daftar orang tercela di bidang perbankan atau Daftar Tidak Lulus, sesuai dengan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia
2. Menurut penilaian Bank Indonesia, pihak tersebut memiliki integritas, yakni: memiliki akhlak dan moral yang baik; memiliki komitmen yang tinggi terhadap pembangunan operasional bank yang sehat dan memiliki komitmen untuk mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam hal ini, jika pemilik bank berbentuk badan hukum, maka persyaratan tersebut juga berlaku bagi pemilik maupun pengurus badan hukum tersebut.¹⁸⁹

Sehubungan dengan kepemilikan bank, dana yang digunakan untuk kepemilikan bank tersebut harus merupakan dana yang bersih,¹⁹⁰ artinya dana tersebut dilarang berasal dari pinjaman atau fasilitas pembiayaan dalam bentuk apa pun dari bank dan/atau pihak lain di Indonesia dan juga tidak boleh berasal dari dan untuk tujuan pencucian uang (*money laundering*). Begitu pula dengan kepemilikan saham pemegang saham pengendali, dimana kepemilikan saham tersebut dilarang untuk dijaminkan atau diagunkan kepada pihak lain,¹⁹¹ kecuali terhadap otoritas atau lembaga yang berwenang untuk melakukan upaya penyehatan dan/atau penyelamatan bank, yaitu Bank Indonesia, termasuk lembaga

¹⁸⁷ Ketentuan tersebut diatur dalam Peraturan Bank Indonesia No. 5/25/PBI/2003 tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan (Fit and Proper Test).

¹⁸⁸ *Ibid*, Pasal 17 ayat (1).

¹⁸⁹ *Ibid*, Pasal 17 ayat (2).

¹⁹⁰ *Ibid*, Pasal 14.

¹⁹¹ *Ibid*, Pasal 16.

lain yang ditunjuk oleh otoritas untuk melakukan kedua upaya tersebut seperti Lembaga Penjamin Simpanan (LPS).¹⁹²

Terkait dengan kepemilikan asing tersebut, pada dasarnya bank asing dapat membuka cabang di Indonesia sehingga kepemilikan bank asing tersebut terhadap cabangnya di Indonesia sebesar 100%. Sementara itu, bagi bank asing yang sudah mendirikan cabangnya di Indonesia, hanya diperbolehkan untuk menambah jumlah kantor cabangnya, atau membuka kantor cabang pembantu di wilayah yang sama dengan kantor cabangnya berada. Mengenai pembukaan kantor cabang, penambahan jumlah kantor cabang dan pembukaan kantor cabang pembantu dan juga kantor perwakilan, hal tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1999 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pembukaan Kantor Cabang, Kantor Cabang Pembantu dan Kantor Perwakilan dari Bank yang Berkedudukan Di Luar Negeri. Dengan demikian, bentuk badan hukum dari bank tersebut mengikuti bentuk badan hukum dari kantor pusat bank yang berada di luar negeri.

3.1.3. Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dan Peraturan Bank Indonesia No. 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah

Menurut Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, perbankan syariah diartikan sebagai:

“.. segala sesuatu yang menyangkut mengenai bank syariah dan unit usaha syariah, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.”¹⁹³

Jadi, dengan kata lain, perbankan syariah tersebut merupakan suatu sistem yang dikembangkan berdasarkan syariah Islam. Usaha pembentukan sistem syariah ini dilatarbelakangi oleh larangan dalam Islam untuk memungut atau meminjam apapun dengan bunga dan larangan untuk ikut berinvestasi dalam

¹⁹² *Ibid*, Penjelasan Pasal 16.

¹⁹³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perbankan Syariah*, UU No. 21 Tahun 2008, LN No. 94, TLN No. 4867, Pasal 1 angka 1.

usaha-usaha yang digolongkan sebagai usaha yang haram. Bank syariah dalam hal ini diartikan sebagai bank yang menjalankan kegiatannya berdasarkan prinsip syariah dan menurut jenisnya terdiri dari bank umum syariah dan bank perkreditan syariah. Namun, dalam penelitian ini, pembahasan hanya akan difokuskan terhadap bank umum syariah. Mengenai pengertian bank Islam itu sendiri, menurut Sudarsono (2004),¹⁹⁴ bank syariah adalah lembaga keuangan yang usaha pokoknya memberikan kredit dan jasa-jasa lain dalam lalu lintas pembayaran serta peredaran uang yang beroperasi dengan prinsip-prinsip syariah.

Sehubungan dengan perbankan syariah itu sendiri, perbankan syariah ini sudah muncul lama sebelum adanya undang-undang tentang perbankan syariah tersebut. Sebelum munculnya undang-undang ini, pengaturan mengenai bank syariah tersebut sudah dicantumkan dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, yaitu dalam Pasal 6 huruf m, yang menyatakan bahwa bank diperbolehkan menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah.¹⁹⁵ Kegiatan bank berdasarkan prinsip bagi hasil ini dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan penyediaan jasa perbankan berdasarkan prinsip bagi hasil yang tidak didasarkan pada sistem bunga tetapi atas dasar prinsip bagi hasil atau jual beli yang telah digariskan dalam syariat Islam.¹⁹⁶

Pada saat itu, Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tersebut menggunakan penamaan bank berdasarkan prinsip bagi hasil untuk menyebut bank Islam karena lebih bersifat netral dimana pada saat itu, situasi politis memungkinkan untuk adanya penggunaan kata-kata Islam secara formal.¹⁹⁷ Sebagai tindak lanjut, pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 1992 tentang

¹⁹⁴ Buletin Ekonomika dan Bisnis Islam, Perbankan Syariah, Lebishawaab, [Rabu, 21 April 2010], <lebi.fe.ugm.ac.id/shirat/data/lebishawaabmei.pdf>, hal. 1.

¹⁹⁵ Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan Islam di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002), hal. 43.

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ *Ibid.*, hal. 44.

Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil, seperti yang telah diamanatkan dalam Pasal 6 huruf m Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan tersebut.¹⁹⁸

Setelah lahirnya Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, bank Islam tidak lagi dinamakan sebagai bank berdasarkan prinsip bagi hasil, tetapi dengan nama bank berdasarkan prinsip syariah, yaitu berdasarkan aturan perjanjian antara bank dengan pihak lain untuk penyimpanan dana dan/atau pembiayaan kegiatan usaha atau kegiatan lainnya yang dinyatakan sesuai dengan syariah.¹⁹⁹ Dengan lahirnya Undang-Undang ini, maka Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil ini dicabut. Lahirnya Undang-Undang ini juga membuat perbankan syariah ini semakin berkembang dan semakin memiliki kepastian hukum.

Namun, walaupun begitu, di dalam Undang-Undang ini belum terdapat banyak pengaturan mengenai perbankan syariah karena perbankan syariah tersebut memiliki kekhususan dibandingkan dengan perbankan konvensional sehingga perlu dibuat pengaturan yang khusus tersendiri. Akhirnya, pada tahun 2008, sebagai salah satu upaya untuk lebih memberikan kepastian hukum bagi keberadaan perbankan syariah, dibuatlah Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Dengan demikian, Undang-Undang tentang Perbankan Syariah tersebut merupakan pengaturan bagi perbankan syariah. Selain itu, pengaturan mengenai perbankan syariah ini juga terdapat di dalam Peraturan Bank Indonesia No. 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, dalam penelitian ini, penulis hanya akan memfokuskan diri pada pembahasan mengenai bank umum syariah. Bank umum syariah, menurut Undang-Undang No. 21 Tahun 2008, merupakan bank syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.²⁰⁰ Bank umum syariah tersebut memang berbeda dengan bank umum konvensional, dimana perbedaan tersebut terletak pada operasional bank

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ *Ibid*, hal. 45 – 46.

²⁰⁰ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perbankan Syariah... Op Cit*, Pasal 1 angka 8.

syariah yang tidak menggunakan sistem bunga dan cakupan kegiatan usaha bank umum syariah yang juga lebih luas karena meliputi kegiatan usaha dari *commercial banking* dan *investment banking*.²⁰¹ Akan tetapi, walaupun bank umum syariah tersebut menggunakan prinsip syariah, bank tersebut berlaku secara universal, baik untuk masyarakat muslim maupun untuk masyarakat non muslim, selama transaksi yang dilakukan menggunakan prinsip syariah.²⁰²

Terkait dengan perbedaan antara bank umum syariah dan bank umum konvensional, di dalam Undang-Undang Perbankan disebutkan bahwa bank umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan/atau prinsip syariah. Hal ini berarti bahwa bank umum konvensional pun dapat memiliki usaha berdasarkan prinsip syariah. Namun, dalam Undang-Undang Perbankan Syariah, tidak terdapat pengertian yang menunjukkan hal tersebut. Sebab, walaupun bank umum konvensional tersebut dapat memiliki usaha yang berdasarkan prinsip syariah atau disebut dengan Unit Usaha Syariah (UUS), bukan berarti bahwa bank umum konvensional tersebut menjadi bank umum syariah.

Mengenai pendirian bank umum syariah, setiap pihak yang akan melakukan kegiatan usaha bank umum syariah tersebut harus terlebih dahulu memperoleh izin usaha sebagai Bank Umum Syariah dari Bank Indonesia.²⁰³ Di dalam Peraturan Bank Indonesia No. 11/3/PBI/2009 tersebut, dinyatakan bahwa pemberian izin usaha tersebut harus dilakukan dengan dua tahap,²⁰⁴ yaitu:

1. Persetujuan prinsip, yaitu persetujuan untuk melakukan persiapan pendirian bank.

²⁰¹ Tim Kerja Pimpinan Abdul Gani Abdullah, *Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Pengaturan Perbankan Syariah di Indonesia*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM RI, 2003), hal. 18 – 19.

²⁰² *Ibid*, hal. 19.

²⁰³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perbankan Syariah... Op Cit*, Pasal 5 ayat (1).

²⁰⁴ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum Syariah*, PBI No. 11/3/PBI/2009. LN Tahun 2009 No. 29, TLN No. 4978, Pasal 4 ayat (2).

2. Izin usaha, dimana izin tersebut diberikan untuk melakukan kegiatan usaha bank. Pemberian izin ini dilakukan setelah dilakukannya persiapan pendirian bank.

Untuk dapat memperoleh izin usaha tersebut, para pihak yang akan melaksanakan kegiatan bank syariah tersebut harus memenuhi beberapa persyaratan,²⁰⁵ dimana persyaratan tersebut sama dengan persyaratan bagi bank umum konvensional.

Terkait dengan susunan kepengurusan, susunan kepengurusan tersebut bergantung pada bentuk badan hukum dari bank umum syariah tersebut. Mengenai bentuk badan hukum bank umum syariah, terdapat perbedaan dengan bentuk badan hukum bank umum konvensional. Menurut Pasal 7 Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah jo. Pasal 2 Peraturan Bank Indonesia No. 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah, bentuk badan hukum bank umum syariah adalah perseroan terbatas. Dengan demikian, bank umum syariah tidak bisa didirikan dengan bentuk badan hukum lainnya.

Terkait dengan pendirian bank umum syariah, persetujuan atau penolakan persetujuan prinsip tersebut diberikan oleh Bank Indonesia atas dasar penelitian akan kelengkapan dan kebenaran dokumen-dokumen yang telah diserahkan, analisis mengenai tingkat persaingan yang sehat antara bank dan unit usaha syariah, tingkat kejenuhan tingkat bank dan unit usaha syariah, dan pemerataan pembangunan ekonomi nasional, serta uji kemampuan dan kepatutan atas calon pemegang saham pengendali, calon anggota direksi, calon dewan komisaris dan calon dewan pengawas syariah (DPS).²⁰⁶ Syarat yang sama juga berlaku dalam hal permohonan izin usaha.²⁰⁷

Mengenai kepemilikan bank,²⁰⁸ menurut Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum Syariah tersebut, bank umum syariah dapat dimiliki oleh:

²⁰⁵ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perbankan Syariah... Op Cit*, Pasal 5 ayat (2).

²⁰⁶ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum Syariah... Op Cit*, Pasal 8 ayat (2).

²⁰⁷ *Ibid*, Pasal 11 ayat (2).

²⁰⁸ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perbankan Syariah... Op Cit*, Pasal 9 ayat (1).

1. Warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia
2. Warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia dengan warga negara asing dan/atau badan hukum asing secara kemitraan. Dalam hal salah satu pihak yang mendirikan bank umum syariah adalah badan hukum asing,²⁰⁹ badan hukum asing tersebut harus memperoleh rekomendasi terlebih dahulu dari otoritas perbankan di negara asal badan hukum asing tersebut, yang sekurang-kurangnya memuat keterangan bahwa badan hukum asing tersebut memiliki reputasi yang baik dan tidak pernah melakukan perbuatan tercela dalam bidang perbankan.
3. Pemerintah daerah

Hal ini juga dijelaskan dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia No 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah.

Mengenai kepemilikan saham bank umum syariah, kepemilikan saham oleh badan hukum Indonesia paling tinggi sebesar modal sendiri bersih badan hukum yang bersangkutan. Seperti halnya kepemilikan saham badan hukum Indonesia dalam bank umum konvensional, misalnya bagi perseroan terbatas, modal sendiri bersih tersebut berupa penjumlahan dari modal disetor, cadangan dan laba, dikurangi penyertaan dan kerugian.

Terkait dengan kepemilikan dalam bank umum syariah tersebut, di dalam Pasal 6 ayat (2) Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum Syariah, kepemilikan asing, baik warga negara asing maupun badan hukum asing, dalam bank umum syariah, paling banyak sebesar 99% dari modal disetor bank. Dengan demikian, seperti halnya dalam bank umum konvensional, dengan adanya persentase sebesar ini, dapat membuat pihak asing tersebut menjadi pemegang saham pengendali dari bank umum syariah tersebut. Walaupun begitu, bank umum syariah tersebut juga tidak akan berubah status menjadi bank campuran karena dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas

²⁰⁹ *Ibid*, Penjelasan Pasal 9 ayat (1) huruf b.

Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sudah tidak diatur mengenai bank campuran, seperti halnya dengan bank umum konvensional.

Sehubungan dengan pemegang saham pengendali, seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, dalam rangka permohonan persetujuan prinsip dan permohonan izin usaha,²¹⁰ terdapat penilaian kemampuan dan kepatutan (*Fit and Proper Test*) terhadap calon pemegang saham pengendali. Dengan demikian, walaupun dapat memiliki kepemilikan sampai dengan 99%, pihak asing tersebut tidak dapat langsung menjadi pemegang saham pengendali.

Sehubungan dengan menjadi pemegang saham pengendali, di dalam Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum Syariah tersebut diatur pula bahwa pihak-pihak yang dapat menjadi pemegang saham pengendali harus memenuhi beberapa persyaratan,²¹¹ yaitu:

1. Persyaratan integritas, yang sekurang-kurangnya mencakup:
 - a. Memiliki komitmen akhlak dan moral yang baik
 - b. Memiliki komitmen untuk mematuhi peraturan perbankan syariah dan peraturan perundang-undangan
 - c. Memiliki komitmen yang tinggi terhadap pengembangan bank yang sehat dan tangguh

Selain itu, pihak yang akan menjadi pemegang saham pengendali tersebut juga harus memenuhi persyaratan kelayakan keuangan. Keseluruhan persyaratan dan tata cara penilaian kemampuan dan kepatutan.²¹² Begitu pula dengan

²¹⁰ Penilaian kemampuan dan kepatutan terhadap calon pemegang saham pengendali dalam rangka permohonan izin usaha dilakukan bila ada penggantian atau penambahan calon pemegang saham pengendali. Hal ini diatur dalam Pasal 11 ayat (2) Peraturan Bank Indonesia No. 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah.

²¹¹ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum Syariah...Op Cit*, Pasal 17 ayat (1) jo. Pasal 16.

²¹² Seluruh persyaratan dan tata cara penilaian kemampuan dan kepatutan untuk bank umum syariah diatur dalam Peraturan Bank Indonesia No. 11/31/PBI/2009 tentang Uji Kemampuan dan Kepatutan (*Fit and Proper Test*) Bank Umum Syariah dan Unit Usaha Syariah.

persyaratan bagi pihak-pihak yang akan menjadi pemilik bank.²¹³ Sehubungan dengan hal tersebut, seperti halnya bank umum konvensional, dana yang akan digunakan dalam rangka kepemilikan bank tidak boleh berasal dari fasilitas pinjaman atau pembiayaan dalam bentuk apapun dari bank dan/atau pihak lain, serta tidak boleh berasal dan untuk tujuan pencucian uang.²¹⁴

Terkait dengan komitmen Indonesia di WTO pada tahun 1998,²¹⁵ komitmen Indonesia mengenai perbankan pada saat itu hanya mengacu pada *commercial bank* (bank umum), yang dalam hal ini hanya mengacu pada bank umum konvensional saja. Oleh karena itu, berdasarkan *Schedule of Commitmen* (SOC) Indonesia di WTO pada tahun 1998 tersebut, tidak ada komitmen mengenai bank umum syariah. Sebab, sampai saat ini, di dalam CPC yang ada di WTO, belum ada klasifikasi mengenai perbankan syariah. Namun, pada tahun 2009, sudah dimulai suatu diskusi mengenai *Islamic Banking* di WTO dimana diskusi tersebut disebut sebagai *Conceal for Trade in Financial Services* (CTFS). Akan tetapi, diskusi ini belum masuk ke dalam tahap perundingan sehingga masih butuh waktu dan proses yang cukup panjang untuk memasukkan klasifikasi mengenai *Islamic Banking* (bank Islam/bank syariah).

3.1.4. Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum

Peraturan pemerintah ini lahir pada masa dimana perbankan Indonesia sedang mengalami krisis yang sangat berat yang juga dipengaruhi oleh adanya krisis moneter. Krisis dalam industri perbankan tersebut terjadi karena adanya beberapa faktor,²¹⁶ antara lain, yaitu:

1. Adanya konsentrasi alokasi dana yang besar pada sekelompok pihak

²¹³ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum Syariah...Op Cit*, Pasal 16.

²¹⁴ *Ibid*, Pasal 15.

²¹⁵ Informasi tersebut diperoleh dari wawancara penulis dengan narasumber dari Bank Indonesia yang bernama Bapak Imam Subarkah, yang dilakukan pada hari Selasa, tanggal 13 April 2010 di Gedung Tipikal Lantai 9, Bank Indonesia pada pukul 14.00 WIB.

²¹⁶ Muhammad Djumhana, *Op Cit*, hal. 73.

2. Pemberian pinjaman yang tidak menaati aturan
3. Lemahnya pengawasan dan sumber daya manusianya
4. Struktur permodalan perbankan nasional yang masih lemah
5. Meningkatnya persaingan
6. Meningkatnya korupsi, kolusi dan nepotisme di dunia perbankan nasional

Untuk memperbaiki keadaan tersebut, pemerintah melakukan upaya likuidasi bank-bank, mengambil alih penguasaan atas empat bank swasta nasional, dan membekukan beberapa bank lainnya.²¹⁷ Akan tetapi, upaya-upaya tersebut membuat terjadinya penurunan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap dunia perbankan nasional sehingga akhirnya pemerintah mengeluarkan beberapa ketentuan dengan tujuan untuk memulihkan kembali tingkat kepercayaan masyarakat. Selain memulihkan kepercayaan masyarakat, pemerintah juga berupaya untuk menguatkan permodalan bank di Indonesia.²¹⁸

Pada awalnya, hal tersebut dilakukan dengan cara melebur bank-bank pemerintah, seperti meleburkan Bank Bumi Daya dengan Bank Pembangunan Indonesia.²¹⁹ Namun, langkah tersebut akhirnya menimbulkan masalah baru. Pada tahun 1999, dimulailah suatu langkah baru dalam hal perbaikan di bidang perbankan, yaitu dengan melakukan perubahan landasan hukum yang dipakai dalam program penyehatan perbankan nasional, yang kemudian upaya tersebut menghasilkan beberapa ketentuan baru.²²⁰ Salah satu ketentuan baru tersebut adalah Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum.

Berdasarkan penjelasan tersebut, Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum tersebut lahir dengan beberapa pertimbangan, antara lain, yaitu:

²¹⁷ *Ibid*, hal. 74.

²¹⁸ *Ibid*.

²¹⁹ *Ibid*, hal. 75.

²²⁰ *Ibid*, hal. 76.

- 1) Diperlukan suatu upaya untuk dapat mendorong bank memperkuat permodalannya yang bertujuan untuk menciptakan sistem perbankan yang sehat, tangguh dan efisien serta mampu bersaing dalam era globalisasi dan perdagangan bebas
- 2) Untuk dapat memperkuat permodalan perbankan tersebut, perlu dibuka kesempatan yang lebih luas kepada masyarakat untuk membeli saham bank.

Keberadaan aturan ini juga didukung oleh komitmen Indonesia di dalam GATS-WTO mengenai pembukaan akses pasar industri perbankan terhadap pihak asing.

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, bank umum di Indonesia, baik bank umum konvensional maupun bank umum syariah, dapat didirikan oleh beberapa pihak, yaitu warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia, dan juga warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia dengan warga negara asing dan/atau badan hukum asing. Dengan demikian, baik perseorangan (WNI maupun WNA) maupun badan hukum (badan hukum Indonesia maupun badan hukum asing),²²¹ dapat mempunyai kepemilikan terhadap bank umum di Indonesia.

Sehubungan dengan kepemilikan tersebut, selain pada saat pendirian, baik perseorangan maupun badan hukum dapat melakukan pembelian saham bank umum baik secara langsung²²² maupun melalui bursa efek.²²³ Sebelum lahirnya peraturan pemerintah ini, hal ini sudah diatur di dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, yaitu dalam Pasal 26 ayat (2) dan hal ini dipertegas pula dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Terkait dengan pembelian saham tersebut, dalam hal ini, semua perbuatan hukum

²²¹ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pembelian Saham Bank Umum*, PP No. 29 Tahun 1999, LN No. 62, TLN No. 3841, Pasal 1 angka 2 dan 3.

²²² Termasuk juga pembelian saham bank umum yang berbentuk perseroan terbuka yang dilakukan di luar bursa efek.

²²³ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pembelian Saham Bank Umum...Op Cit*, Pasal 2 ayat (1).

yang mengakibatkan terjadinya peralihan hak atas saham dapat dipersamakan dengan pembelian saham.²²⁴

Dalam hal ini, bagi warga negara asing dan/atau badan hukum asing, jumlah kepemilikan saham yang dapat dimiliki oleh warga negara asing dan/atau badan hukum asing tersebut, baik yang diperoleh melalui pembelian secara langsung maupun melalui bursa efek, sebanyak-banyaknya adalah 99% dari jumlah saham yang dikeluarkan oleh bank umum tersebut.²²⁵ Namun, dalam hal pembelian saham melalui bursa efek, pihak asing dapat melakukan pembelian saham sebanyak-banyaknya 100% dari jumlah saham yang dicatatkan di bursa efek.²²⁶

Mengenai saham bank umum yang dicatatkan di bursa efek tersebut,²²⁷ pada dasarnya, bank umum hanya dapat mencatatkan sahamnya di bursa efek paling banyak sebesar 99% dari jumlah saham bank yang bersangkutan. Dengan begitu, sisa saham bank umum tersebut yang tidak dicatatkan di bursa, sekurangnya 1%, tetap harus menjadi milik warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia. Namun, dalam rangka penerbitan saham melalui penawaran umum efek, pihak bank, baik bank umum konvensional maupun bank umum syariah, wajib melaporkan hal tersebut kepada Bank Indonesia.²²⁸ Terkait dengan kepemilikan asing tersebut, hal ini juga ditegaskan kembali dalam Pasal 6 ayat (3) Peraturan Bank Indonesia No. 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum dan Pasal 6 ayat (2) Peraturan Bank Indonesia No. 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah. Sehubungan dengan pengaturan tentang bank umum syariah, saham yang diterbitkan oleh bank umum syariah hanyalah saham atas nama.

²²⁴ Hal ini dijelaskan dalam penjelasan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum tersebut.

²²⁵ *Ibid*, Pasal 3.

²²⁶ *Ibid*, Pasal 4 ayat (1).

²²⁷ *Ibid*, Pasal 4 ayat (2) dan (3).

²²⁸ Hal ini dijelaskan dalam Pasal 25 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia No. 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum dan Pasal 21 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia No. 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah.

Selain itu, bank umum syariah tetap dapat melakukan penawaran umum efek selama tidak bertentangan dengan prinsip syariah dan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal. Terkait dengan hal tersebut, dewasa ini di Indonesia sudah mulai berkembang pasar modal syariah dimana dalam pasar modal syariah ini, segala ketentuan di dalamnya harus didasarkan pada prinsip syariah, dimana hal tersebut berkembang dengan dilatarbelakangi oleh banyaknya penduduk Indonesia yang beragama muslim dan didukung dengan berkembangnya perbankan syariah sehingga muncul keinginan untuk menciptakan sistem sosial ekonomi yang berlandaskan nilai-nilai ajaran Islam.²²⁹

Sehubungan dengan pembelian saham bank umum tersebut, berlaku pula ketentuan mengenai akuisisi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank, selama tidak diatur secara khusus dalam Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum tersebut. Namun, untuk pembelian saham secara langsung yang tidak termasuk akuisisi bank berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1999 tersebut, hal tersebut tetap wajib dilaporkan kepada Bank Indonesia selambat-lambatnya 10 hari sejak pembelian dilakukan.²³⁰

Dalam hal pembelian saham dilakukan melalui bursa efek, maka setiap pihak yang memiliki kepemilikan sekurang-kurangnya 5% dari jumlah saham yang dikeluarkan oleh perusahaan publik (dalam hal ini bank dengan bentuk perseroan terbatas) wajib melapor kepada Bapepam atas kepemilikannya dan setiap perubahan kepemilikan atas saham bank tersebut selambat-lambatnya 10 hari sejak terjadinya kepemilikan atau perubahan kepemilikan. Hal ini juga perlu disampaikan kepada Bank Indonesia.²³¹ Selain itu, setiap pembelian saham bank umum secara langsung atau pembelian saham melalui bursa efek yang mengakibatkan kepemilikan mencapai 25% atau lebih dari jumlah saham yang

²²⁹ M. Irsa Nasarudin, et al, *Aspek Hukum Pasar Modal Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2008), hal. 16.

²³⁰ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pembelian Saham Bank Umum...Op Cit*, Pasal 5 dan 6 ayat (1).

²³¹ *Ibid*, Pasal 6 ayat (2) beserta penjelasannya.

dikeluarkan, atau kurang dari 25% tetapi mengakibatkan beralihnya pengendalian bank wajib memperoleh izin dari Bank Indonesia, kecuali bila memang tidak dimaksudkan untuk dicatat dalam kepemilikan bank umum tersebut.²³²

Dalam hal ini, bila pembeli tersebut tidak memenuhi persyaratan sebagai pemegang saham yang ditetapkan dalam Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum dan Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum Syariah, saham yang dibeli tersebut wajib dialihkan pada pihak lain yang memenuhi persyaratan paling lambat dalam waktu 90 hari sejak pemberitahuan dari Bank Indonesia kepada si pembeli itu. Kalau dalam waktu tersebut saham belum dialihkan, si pembeli tersebut akan dilarang untuk melakukan tindakan-tindakan sebagai pemegang saham dan bank yang bersangkutan juga dilarang untuk mencatatkan pembelian saham tersebut dan/atau memberikan hak apapun sebagai pemegang saham kepada pembeli tersebut.²³³ Jika bank tersebut melanggar, maka bank itu akan dikenakan sanksi administratif.²³⁴

3.1.5. Peraturan Bank Indonesia No. 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia

Pokok kebijakan kepemilikan tunggal tersebut adalah bahwa setiap pihak hanya dapat menjadi pemegang saham pengendali pada 1 bank umum di Indonesia saja.²³⁵ Peraturan ini lahir dilatarbelakangi oleh keinginan untuk menggerakkan industri perbankan ke arah yang lebih baik. Hal ini dilakukan melalui program-program Arsitektur Perbankan Indonesia (API), khususnya dalam Pilar I mengenai penguatan struktur perbankan nasional dan Pilar III

²³² Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia...Op Cit*, hal. 82. Hal ini juga dijelaskan dalam Booklet Perbankan Indonesia 2009.

²³³ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pembelian Saham Bank Umum...Op Cit*, Pasal 7 ayat (1) – (3).

²³⁴ Sanksi administratif tersebut diatur dalam Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 7 ayat (4).

²³⁵ Bank Indonesia, *Booklet Perbankan Indonesia 2008*, hal. 74.

mengenai peningkatan fungsi pengawasan.²³⁶ Keinginan tersebut dilatarbelakangi oleh kondisi perbankan nasional dimana liberalisasi perbankan telah memfasilitasi pertumbuhan perbankan yang cepat sehingga memberi peluang masuknya banyak pihak ke dalam industri ini, termasuk pihak-pihak yang kurang memiliki kualitas dalam menjalankan industri perbankan nasional. Kondisi ini menciptakan sebuah sistem dan struktur perbankan yang memungkinkan terjadinya kepemilikan silang dan *lending pattern* serta kemungkinan dimilikinya bank secara mutlak atau mayoritas.²³⁷

Dengan adanya kondisi seperti itu, kondisi perbankan Indonesia menjadi semakin memburuk dimana semakin banyak campur tangan pemilik yang berlebihan dalam manajemen bank dan bahkan ada pemilik yang merangkap pula sebagai pengurus bank. Dengan struktur kepemilikan seperti itu, peran dewan komisaris menjadi tidak efektif karena posisi dewan komisaris tersebut banyak diisi oleh pemilik bank itu sendiri. Hal ini melemahkan fungsi pengawasan internal dan untuk itu pengawasan terhadap operasional bank tersebut hanya bergantung pada pengawasan eksternal dari Bank Indonesia. Untuk itu, diperlukan suatu langkah yang berfungsi untuk menghilangkan kemungkinan adanya benturan kepentingan antara pemegang saham dan/atau pengurus bank yang timbul dari adanya kepemilikan silang atau kepengurusan silang dan juga dari adanya dominasi kepemilikan saham bank.²³⁸

Dengan demikian, demi terwujudnya struktur perbankan yang sehat, diperlukan langkah-langkah konsolidasi perbankan,²³⁹ dimana dari langkah-langkah ini diharapkan akan membawa peningkatan skala ekonomi dari bank-

²³⁶ Djoko Retnadi, "Single Presence Policy and Then National Banking Map", *The Indonesia Economic Intelligence, Economic Review No. 205, edisi September 2006*. [Minggu, 28 Maret 2010], < www.bni.co.id/Portals/0/Document/single%20present.pdf>, hal. 1.

²³⁷ Zulkarnaen Sitompul, "Pembatasan Kepemilikan Bank-Gagasan Untuk Memperkuat Sistem Perbankan", [Senin, 19 April 2010], <zulsitompul.files.wordpress.com/.../pembatasan-kepemilikan-bankjhb_artikel.pdf>, hal. 1.

²³⁸ *Ibid*, hal. 2.

²³⁹ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia*, PBI No. 8/16/PBI/2006, LN Tahun 2006 No. 73, TLN No. 4642, Penjelasan Umum.

bank di Indonesia dan peningkatan efektivitas pengawasan bank. Langkah-langkah tersebut antara lain dilakukan melalui penataan kembali struktur kepemilikan bank di Indonesia, khususnya melalui penerapan kebijakan kepemilikan, yang juga disebut dengan *single presence policy*, yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia tersebut pada tanggal 5 Oktober 2006 melalui Peraturan Bank Indonesia No. 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia. Kebijakan ini termasuk dalam Paket Kebijakan Oktober (Pakto) 2006.²⁴⁰

Menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Bank Indonesia tersebut, kepemilikan tunggal adalah suatu kondisi dimana suatu pihak hanya menjadi pemegang saham pengendali pada satu bank saja. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, pemegang saham pengendali adalah badan hukum dan/atau perorangan dan/atau kelompok usaha yang memiliki saham bank sebesar 25% atau lebih dari jumlah yang dikeluarkan oleh bank dan mempunyai hak suara; atau yang memiliki kurang dari 25% dari jumlah saham yang dikeluarkan dan mempunyai hak suara tetapi dapat dibuktikan telah melakukan pengendalian baik secara langsung maupun tidak langsung, dimana pemegang saham pengendali tersebut merupakan badan hukum, maka pengertian pemegang saham pengendali tersebut adalah sampai pemegang saham terakhir (*ultimate shareholder*).²⁴¹ Sementara itu, perusahaan induk di bidang perbankan adalah badan hukum yang dibentuk dan/atau dimiliki oleh pemegang saham pengendali untuk mengkonsolidasikan dan mengendalikan secara langsung seluruh aktivitas bank-bank yang merupakan anak perusahaannya.²⁴²

²⁴⁰ Johannes Ibrahim, "Penerapan Single Presence Policy dan Dampaknya Bagi Perbankan Nasional", *Jurnal Hukum Bisnis Volume 27 No. 2 Tahun 2008*, (Jakarta: Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, 2008), hal. 5.

²⁴¹ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia... Op Cit*, Pasal 1 angka 3.

²⁴² *Ibid*, Pasal 1 angka 4.

Berdasarkan pengertian kepemilikan tunggal tersebut, setiap pihak hanya dapat menjadi pemegang saham pengendali pada satu bank. Namun, ketentuan tersebut dikecualikan²⁴³ pada:

1. Pemegang saham pengendali pada dua bank yang masing-masing melakukan usaha dengan prinsip yang berbeda-beda, yaitu secara konvensional dan syariah. Namun, kebijakan ini tetap dapat diterapkan kalau pemegang saham pengendali tersebut memiliki lebih dari dua bank dan ada diantara bank-bank tersebut yang mempunyai prinsip kegiatan usaha yang sama, dimana hal ini diutarakan dalam penjelasan Pasal 2 ayat (2) huruf a peraturan bank Indonesia ini.
2. Pemegang saham pengendali pada dua bank yang salah satunya merupakan bank campuran dimana bank campuran ini adalah bank yang didirikan dan dimiliki oleh bank yang berkedudukan di luar negeri dan bank di Indonesia yang telah berdiri sebelum lahirnya Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 dan sampai saat peraturan bank Indonesia ini berlaku, komposisi pemegang sahamnya masih tetap seperti semula. Pengecualian terhadap opsi ini mengacu pada pengecualian di Pasal 2 ayat (2) huruf a, dimana bila terdapat lebih dari dua bank dan diantaranya ada lebih dari satu bank yang bukan bank campuran, maka pemegang saham pengendali tersebut wajib untuk melakukan merger atau konsolidasi atas kedua bank tersebut.²⁴⁴
3. Bank *holding company* atau perusahaan induk di bidang perbankan.

Sejak berlakunya ketentuan ini, maka menurut Pasal 3 ayat (1), para pemegang saham pengendali yang memiliki lebih dari satu bank wajib menyesuaikan struktur kepemilikannya dengan beberapa cara:

1. Mengalihkan sebagian atau seluruh kepemilikan sahamnya pada salah satu atau lebih bank yang dikendalikannya kepada pihak lain yang berasal dari luar kelompok usaha atau keluarga sampai derajat kedua dari pemegang

²⁴³ *Ibid*, Pasal 2 ayat (2).

²⁴⁴ Kornelis Dehotman, "Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan Menuju Tata Perbankan yang Sehat dan Kompetitif", (Tesis Program Pascasarjana Universitas Indonesia Jakarta, 2008), hal. 35.

saham pengendali tersebut. Pengalihan saham ini didasarkan pada ketentuan mengenai akuisisi dalam Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank dan Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum.²⁴⁵

2. Melakukan merger atau konsolidasi atas bank-bank yang dikuasai, dengan memperhatikan pengecualian-pengecualian tersebut
3. Membentuk perusahaan induk di bidang perbankan (*bank holding company*) dengan dua cara, yaitu: mendirikan badan hukum baru sebagai bank *holding company* atau menunjuk salah satu bank yang dikendalikannya untuk menjadi bank *holding company*. Bila pemegang saham pengendali tersebut memilih untuk membentuk bank *holding company*, hal tersebut wajib dilaporkan kepada Bank Indonesia dengan melampirkan dokumen pendukung karena Bank Indonesia perlu melakukan penilaian kemampuan dan kepatutan terhadap calon pengurus bank *holding company* ini. Namun, dalam hal ini, proses pengalihan saham tersebut dikecualikan dari ketentuan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank dan Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum.²⁴⁶

Bank *holding company* ini harus berbentuk perseroan terbatas dan tidak boleh melakukan kegiatan usaha lainnya selain menjadi pemegang saham bank. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 5.

Selain itu, bila setelah berlakunya Peraturan Bank Indonesia ini para pemegang saham pengendali yang sudah memiliki lebih dari dua bank membeli saham dari bank lain dan mengakibatkan mereka menjadi pemegang saham pengendali pada bank yang bersangkutan, maka pemegang saham pengendali

²⁴⁵ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia... Op Cit*, Penjelasan Pasal 3 ayat (1) huruf a.

²⁴⁶ *Ibid*, Pasal 4.

tersebut wajib melakukan merger atau konsolidasi antara bank yang baru dibeli dengan bank yang sudah dimiliki sebelumnya.²⁴⁷

Pada dasarnya, bank-bank yang memiliki pemegang saham pengendali yang sama wajib menyampaikan rencana penyesuaian struktur kepemilikan paling lambat kepada Bank Indonesia pada akhir Desember 2007 dan untuk pelaksanaan penyesuaian struktur tersebut, bank-bank tersebut diberi waktu sampai dengan akhir Desember 2010.²⁴⁸ Dengan demikian, bank-bank tersebut harus memberikan laporan setiap tiga bulan kepada Bank Indonesia mengenai perkembangan penyesuaian struktur kepemilikan tersebut terhitung sejak tanggal 1 Januari 2008. Namun, bank-bank tersebut dapat meminta perpanjangan waktu pada Bank Indonesia bila menurut penilaian Bank Indonesia terdapat kompleksitas permasalahan yang tinggi yang dihadapi pemegang saham pengendali dan/atau bank-bank yang dikendalikannya sehingga penyesuaian tersebut tidak dapat selesai pada waktunya.

Bila penyesuaian tersebut tidak dilakukan, maka pemegang saham pengendali tersebut tidak akan dapat melakukan pengendalian dan dilarang untuk memiliki kepemilikan saham dan hak suara lebih dari 10% jumlah saham bank yang dikeluarkan. Bank-bank yang dikendalikan oleh pemegang saham pengendali tersebut harus mencatatkan kepemilikan saham bagi yang bersangkutan paling tinggi 10% dan hanya memberikan hak suara paling tinggi 10% kepadanya. Mengenai sisa saham pemegang saham pengendali tersebut, bank-bank tersebut wajib menatausahakan sisa saham tersebut sebagai saham tanpa nama sampai sisa saham tersebut dialihkan. Pengalihan tersebut harus dilakukan oleh pemegang saham pengendali tersebut kepada pihak lain paling lambat 1 tahun setelah berakhirnya jangka waktu penyesuaian struktur kepemilikan tersebut.²⁴⁹

²⁴⁷ *Ibid*, Pasal 3 ayat (2).

²⁴⁸ *Ibid*, Pasal 8 ayat (1) jo. Pasal 7 ayat (1).

²⁴⁹ *Ibid*, Pasal 9 dan 10 ayat (1).

3.1.6. Peraturan Bank Indonesia No. 8/17/PBI/2006 tentang Insentif Dalam Rangka Konsolidasi Perbankan juncto Peraturan Bank Indonesia No. 9/12/PBI/2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia No. 8/17/PBI/2006 tentang Insentif Dalam Rangka Konsolidasi Perbankan

Dalam rangka melakukan upaya penyehatan perbankan nasional dan juga dalam rangka untuk memperkuat struktur dan permodalan bank, salah satu langkah yang dilakukan adalah dengan menerapkan ketentuan mengenai kepemilikan tunggal. Salah satu langkah atau opsi yang ditawarkan dalam ketentuan tersebut adalah dengan melakukan merger atau konsolidasi. Merger itu sendiri, menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Bank Indonesia No. 8/16/PBI/2006 tentang Insentif Dalam Rangka Konsolidasi Perbankan, merupakan penggabungan dua atau lebih bank dengan cara tetap mempertahankan berdirinya salah satu bank dan membubarkan bank-bank lainnya tanpa melikuidasinya terlebih dahulu. Sedangkan konsolidasi, menurut Pasal 1 angka 3 Peraturan Bank Indonesia , merupakan penggabungan dua bank atau lebih dengan cara mendirikan bank baru dan membubarkan bank-bank lainnya.

Pada prakteknya, dua proses tersebut bukan merupakan proses yang mudah. Walaupun, di satu sisi hal ini akan membuat modal dan aset dari beberapa bank akan bersatu dan akhirnya membuat modal bank hasil merger atau konsolidasi tersebut menjadi besar, di sisi lain upaya ini ternyata penuh risiko dan membutuhkan banyak biaya. Selain itu, hal ini akan berdampak besar, khususnya pada segi ketenagakerjaan dimana akan banyak pengangguran dan gangguan ekonomi.²⁵⁰

Dengan adanya dampak seperti itu, demi terwujudnya perbankan nasional yang sehat dengan struktur kepemilikan dan permodalan bank, Bank Indonesia merasa perlu untuk memberikan insentif bagi bank-bank yang melakukan merger

²⁵⁰ Johannes Ibrahim, *Loc Cit*, hal. 7.

atau konsolidasi tersebut.²⁵¹ Insentif-insentif tersebut, antara lain, adalah sebagai berikut:

1. Kemudahan dalam pemberian izin menjadi bank devisa
2. Kelonggaran sementara atas kewajiban pemenuhan Giro Wajib Minimum (GWM) Rupiah
3. Perpanjangan jangka waktu penyelesaian pelampauan BMPK yang timbul dari akibat merger atau konsolidasi
4. Kemudahan dalam pemberian izin pembukaan kantor cabang bank

Mengenai masalah perpajakan,²⁵² bank juga menginginkan adanya pengaturan mengenai insentif terhadap beberapa hal yang terkait dengan pajak. Namun, sampai saat ini masih diatur harmonisasi bersama antara Bank Indonesia dan Ditjen Pajak. Hal-hal yang diinginkan oleh bank untuk dijadikan insentif tersebut, antara lain, yaitu:

1. Pengurangan biaya Pajak Penghasilan atas peningkatan nilai aktiva bank hasil merger yang saat ini sebesar 10%
2. Pengurangan pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan sebesar 50% sehingga menjadi sebesar 5%
3. Pembebasan PPN atas setiap penyerahan barang atau jasa kena pajak untuk bank merger

Pada dasarnya, hal-hal yang menjadi permintaan bank untuk dijadikan insentif adalah aset yang dimasukkan bank yang meleburkan diri ke dalam bank penerima merger bisa diperhitungkan dengan nilai buku dan bukan nilai pasar. Sebab, jika dihitung dengan nilai pasar, beban pajaknya akan besar sekali sedangkan tidak ada *actual benefit* yang diterima oleh bank penerima dimana aset

²⁵¹ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia No. 8/17/PBI/2006 tentang Insentif Dalam Rangka Konsolidasi Perbankan*, PBI No. 9/12/PBI/2007, LN Tahun 2007 No. 120, TLN No. 4766, Pasal 2.

²⁵² Kornelis Dehotman, *Op Cit*, hal. 37.

bank yang meleburkan diri tersebut hanya menjadi tambahan aset bagi bank penerima.²⁵³

3.2. Perkembangan Kepemilikan Asing Pada Bank Umum Dalam Industri Perbankan Nasional Sejak Krisis Moneter

Kepemilikan asing di dalam industri perbankan Indonesia semakin berkembang sejak terjadinya krisis moneter pada tahun 1997-1998, khususnya setelah Indonesia menaruh komitmennya dalam bidang jasa di WTO. Namun, perkembangan tersebut juga dipengaruhi oleh peraturan-peraturan dan kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dan juga Bank Indonesia sebagai upaya untuk menanggulangi dampak krisis moneter tersebut dimana semenjak terjadi krisis moneter, kondisi perekonomian Indonesia, khususnya kondisi perbankan nasional, berada pada kondisi yang buruk dan tidak stabil dan mempengaruhi permodalan perbankan nasional.²⁵⁴ Krisis itu sendiri dimulai dari dampak depresiasi mata uang Thailand (Bath) yang menular ke negara-negara Asia lainnya, termasuk Indonesia, pada awal tahun 1997,²⁵⁵ yang kemudian diperparah dengan adanya berbagai faktor dari sektor perbankan itu sendiri.²⁵⁶

Sebagai upaya pemulihan diri dari krisis tersebut, ada beberapa tahap kebijakan yang dibuat untuk memulihkan kondisi perekonomian, khususnya perbankan dari krisis tersebut. Tahap yang pertama yaitu mengatasi kesulitan likuiditas perbankan dimana tahap ini dimulai sejak pertengahan tahun 1997 sampai dengan awal tahun 1998. Pada tahap ini, Bank Indonesia mengeluarkan kebijakan untuk memberikan kelonggaran likuiditas kepada bank-bank yang berupa fasilitas-fasilitas seperti Surat Berharga Pasar Uang (SBPU).

²⁵³ *Ibid*, hal. 37 – 38.

²⁵⁴ Informasi ini didapat dari wawancara penulis dengan Bapak Iman Subarkah, narasumber dari Bank Indonesia pada tanggal 13 April 2010 di Gedung Tipikal Lantai 9 Bank Indonesia, pukul 14.00 WIB.

²⁵⁵ Pekerja Museum, “Dampak Krisis Moneter Terhadap Sistem Perbankan”, [Rabu, 5 Mei 2010], <<http://pekerjamuseum.blogspot.com/2007/10/dampak-krisis-moneter-terhadap-sistem.html>>, hal. 1.

²⁵⁶ *Ibid*, hal. 2.

Namun, pada akhirnya fasilitas-fasilitas tersebut tidak meredakan krisis yang sedang melanda tersebut sehingga pemerintah terpaksa meminta bantuan kepada IMF. Sebagai hasil kesepakatan, IMF menyarankan Indonesia untuk melikuidasi bank-bank yang bangkrut dalam restrukturisasi perbankan. Dengan demikian, ada 16 bank yang dilikuidasi yang mengakibatkan menurunnya likuiditas perbankan sehingga semakin menurunkan kepercayaan masyarakat dan memperburuk kondisi perekonomian.

Sebagai upaya pemulihan, pemerintah mengupayakan adanya penguatan permodalan. Upaya penguatan permodalan tersebut dilakukan dengan beberapa hal. Pada awalnya, sebagai langkah awal untuk membantu menguatkan modal bank, pemerintah mengambil alih kepemilikan saham pada beberapa bank dengan tujuan untuk merekapitulasi permodalan bank-bank tersebut melalui Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN).²⁵⁷ Namun, karena pemerintah sudah tidak mempunyai dana untuk merekapitulasi dan pemerintah memerlukan dana untuk menambal defisit APBN, maka akhirnya pemerintah melalui BPPN melakukan divestasi sehingga saham-saham yang tadinya dimiliki oleh pemerintah dijual kepada pihak swasta.²⁵⁸ Pada kenyataannya, dengan didukung oleh langkah penguatan landasan pengaturan perbankan, seperti dengan lahirnya Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya dalam pembahasan mengenai Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999, berdasarkan Pasal 3, dijelaskan bahwa jumlah kepemilikan saham bagi pihak asing dalam bank umum dapat mencapai 99%. Ketentuan tersebut mengakibatkan semakin pihak asing yang masuk ke Indonesia.

Selain program divestasi saham pemerintah pada bank umum kepada pihak swasta baik asing maupun nasional dan Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum, kebijakan lainnya yang mempengaruhi perkembangan kepemilikan asing dalam bank umum adalah

²⁵⁷ Pembentukan BPPN tersebut dilakukan melalui adanya Keputusan Presiden No. 27 Tahun 1998 tentang Pembentukan Badan Penyehatan Perbankan Nasional.

²⁵⁸“Divestasi”, *Indonesia Merdeka*, [Selasa, 4 Mei 2010], <<http://perjuanganindonesiabar.wordpress.com/2009/06/07/divestasi/>>, hal. 2.

kebijakan jumlah modal inti minimum, yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia melalui Peraturan Bank Indonesia No. 7/15/PBI/2005 tentang Jumlah Modal Inti Minimum Bank Umum, yang kemudian diubah dengan Peraturan Bank Indonesia No. 9/16/PBI/2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia No. 7/15/PBI/2005 tentang Jumlah Modal Inti Minimum Bank Umum.

Ketentuan ini mengatur mengenai modal inti bank umum, yaitu modal disetor dan cadangan tambahan modal, sesuai dengan ketentuan Bank Indonesia mengenai Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Bank Umum. Pada intinya, berdasarkan aturan tersebut, bank umum wajib memenuhi modal inti sebesar Rp 80.000.000.000,00 (Rp 80 miliar) pada tanggal 31 Desember 2007. Selanjutnya, pada tanggal 31 Desember 2010, bank-bank umum tersebut wajib memenuhi jumlah modal inti minimum paling kurang sebesar Rp 100.000.000.000,00 (Rp 100 miliar). Menurut Pasal 4, jika bank umum tidak memenuhi jumlah modal inti sebesar Rp 80 miliar tersebut, maka bank umum tersebut wajib membatasi kegiatan usahanya, seperti tidak melakukan kegiatan usaha sebagai bank umum devisa, membatasi jumlah dana pihak ketiga yang dapat dihimpun oleh bank (hanya sebesar 10x modal inti), dan menutup semua jaringan kantor di luar wilayah provinsi kantor pusat bank. Bila bank tersebut tidak memenuhi jumlah modal inti sebesar Rp 100 miliar pada 31 Desember 2010 nanti, maka Bank Indonesia akan mengubah izin usaha bank umum tersebut menjadi izin usaha BPR.²⁵⁹

Karena adanya ketentuan tersebut, sebagai upaya untuk menghindari dibatasinya kegiatan usaha bank dan juga dirubahnya izin usaha bank umum tersebut menjadi izin usaha BPR, maka bank umum tersebut harus memenuhi kewajiban tersebut. Namun, jumlah modal inti minimum tersebut bukanlah angka yang kecil sehingga akan cukup menyulitkan bagi bank-bank yang permodalannya tidak terlalu besar. Dengan demikian, bank-bank tersebut harus mencari cara supaya dapat memenuhi jumlah modal inti minimum tersebut. Salah satu cara

²⁵⁹ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia No. 7/15/PBI/2005 tentang Jumlah Modal Inti Minimum Bank Umum*, PBI No. 9/16/PBI/2007, LN Tahun 2007 No. 145, TLN No. 4786, Pasal 5A ayat (1).

yang dapat digunakan adalah dengan menarik modal dari investor asing yang memang pada dasarnya memiliki permodalan yang kuat.²⁶⁰ Dengan demikian, hal ini semakin mempengaruhi perkembangan kepemilikan asing dalam bank umum di Indonesia tersebut.

Dengan demikian, setelah terjadinya krisis dan setelah lahirnya Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, hanya ada satu cara bagi pihak asing untuk masuk ke dalam industri perbankan nasional, yaitu dengan melakukan pembelian saham bank umum secara langsung maupun melalui pasar modal, baik dengan melakukan akuisisi maupun tidak.

Terkait dengan perkembangan tersebut, jumlah bank di Indonesia sekarang ini sudah mencapai 121 bank. Jumlah ini sudah menurun cukup jauh dibandingkan dengan 10 tahun sebelumnya, yaitu pada tahun 2000 dimana jumlah bank mencapai 151 bank, yang mencakup cabang dari bank yang berkedudukan di luar negeri (bank asing) dan juga bank umum yang memiliki kepemilikan asing. Berdasarkan Data Perbankan Indonesia tahun 2004, pada akhir Desember tahun 2001, jumlah bank campuran di Indonesia mencapai 24 bank. Bahkan, menurut Statistik Perbankan Indonesia edisi Januari 2005, jumlah bank campuran di Indonesia mencapai 29 bank. Bank campuran yang dimaksud di dalam data tersebut adalah bank-bank yang memang didirikan dengan izin usaha sebagai bank campuran menurut Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Oleh karena itu, jumlah ini belum termasuk kepemilikan asing yang terdapat di dalam bank-bank swasta nasional, baik yang merupakan bank devisa maupun yang bukan merupakan bank devisa.

Mengenai jumlah bank campuran tersebut, pada kenyataannya jumlah bank campuran tersebut terus menurun dimana sampai Januari tahun 2010 ini, jumlah bank campuran tersebut hanya menjadi 16.²⁶¹ Hal ini dipengaruhi oleh

²⁶⁰ Informasi ini didapat dari wawancara penulis dengan Bapak Iman Subarkah, narasumber dari Bank Indonesia pada tanggal 13 April 2010 di Gedung Tipikal Lantai 9 Bank Indonesia, pukul 14.00 WIB.

²⁶¹ Bank Indonesia, *Statistik Perbankan Indonesia Januari 2010*.

beberapa faktor, salah satunya adalah cukup banyaknya bank-bank campuran, baik bank campuran itu sendiri maupun bank asing dan/atau bank domestik yang merupakan pendirinya, melakukan merger sehingga mengurangi jumlah bank campuran tersebut, tetapi hal ini tidak berarti mengurangi kepemilikan asing di Indonesia.

Mengenai kepemilikan asing dalam perbankan nasional, pada tahun 2006,²⁶² kepemilikan asing di dalam perbankan nasional sudah mencapai 48,51%, termasuk di dalamnya cabang-cabang bank asing, sedangkan kepemilikan saham pemerintah di dalam perbankan sudah berkurang menjadi 37,45%, sisanya dipegang oleh pihak swasta nasional sebesar 14,04%. Sebagian besar saham yang dimiliki asing tersebut dimiliki oleh negara Singapura dan Malaysia. Terkait dengan kepemilikan saham dari Singapura dan Malaysia tersebut, dapat dilihat dari tabel-tabel di bawah ini.²⁶³

Tabel 3.1.

Kepemilikan Saham Investor Singapura di Beberapa Bank Nasional

NO	Bank	Saham Asing	Masyarakat/ Lokal
1	Danamon	Asia Financial (69,62%), yang mewakili Temasek	30,38%
2	BII	Sorak Finance (56,79%), yang mewakili Asia Financial, Kokomin Bank, Barclay Bank, ICB Financial Group Holding Ltd.	38,015 PT PPA (5,20%)
3	Bank NISP	OCBC Overseas Investment (70,66%) dan Intenational Finance (8,56%)	PT Sari Dasa Karsa (23,03%) Masyarakat (18,65%)

²⁶² Djoko Retnadi, *Loc Cit*, hal. 4.

²⁶³ *Ibid.*

Sementara itu, ini adalah tabel mengenai penguasaan saham investor dari Malaysia di bank di Indonesia, yaitu sebagai berikut:²⁶⁴

Tabel 3.2.

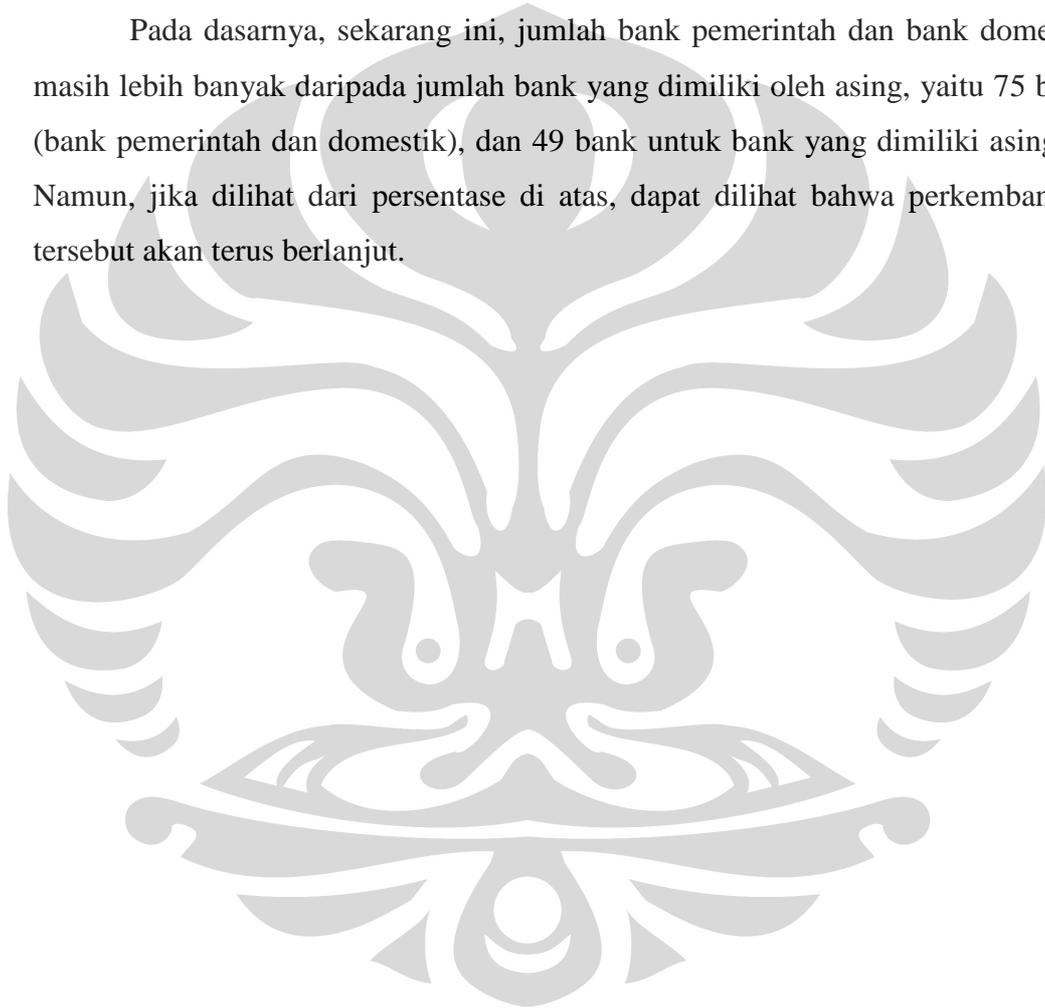
Kepemilikan Saham Investor Malaysia di Beberapa Bank Nasional

No	Bank	Pemegang Saham	Persen	Keterangan
1	Niaga	1. Commerce Asset Holding (Berhard), 2. Morgan Stanley & Co, 3. Lainnya	63,35% 6,18% 30,47%	Pemegang saham Berhard: 1. Khazanah National Berhard (24,105) 2. Employee Provident Fund (19,45%) 3. Lainnya (56,45%)
2	Lippo	1. Khazanah National Berhard via Santubong invest B.V., 2. Greatville Pte.Ltd 3. PT Lippo E Net 4. Masyarakat	52,05% 39,92% 5,57% 2,46%	Khazanah memiliki 100% saham Santubong Invest B.V.
3	Bumi Putera	1. CHE Abdul Daim 2. AJB Bumi Putera 1912 3. Masyarakat	68,32% 14,95% 29,72%	Abdul Daim mewakili pemegang saham ICB Finance Group (yang merupakan salah satu pemegang saham Sorak Finance International.

²⁶⁴ *Ibid*, hal. 5.

Selain itu, pada Desember 2007, jumlah bank yang diakuisisi (Foreign Acquisition Banks) mencapai 17 bank dengan total aset mencapai Rp 569 triliun dan dengan persentase kepemilikan asing mencapai 68,1% sedangkan untuk persentase kepemilikan industri hanya mencapai 28,6%. Sementara itu, pada Desember 2008, jumlah tersebut meningkat menjadi 23 bank dengan total aset Rp 756 triliun dan dengan persentase kepemilikan asing mencapai 68,2% sedangkan persentase kepemilikan industri juga meningkat menjadi 32,7%.²⁶⁵

Pada dasarnya, sekarang ini, jumlah bank pemerintah dan bank domestik masih lebih banyak daripada jumlah bank yang dimiliki oleh asing, yaitu 75 bank (bank pemerintah dan domestik), dan 49 bank untuk bank yang dimiliki asing.²⁶⁶ Namun, jika dilihat dari persentase di atas, dapat dilihat bahwa perkembangan tersebut akan terus berlanjut.



²⁶⁵ Informasi ini didapat dari wawancara penulis dengan Bapak Imam Subarkah, narasumber dari Bank Indonesia pada tanggal 12 Maret 2010, di Gedung Tipikal Lantai 9 Bank Indonesia, pukul 14.00 WIB.

²⁶⁶ *Ibid.*

BAB 4

TINJAUAN MENGENAI PERLINDUNGAN TERHADAP KEPENTINGAN NASIONAL DILIHAT DARI DAMPAK ADANYA LIBERALISASI DALAM KEPEMILIKAN ASING PADA BANK UMUM

4.1. Dampak Terhadap Kebijakan Pemerintah

Dalam pembahasan sebelumnya, sudah dijelaskan bahwa Indonesia telah mengikutsertakan diri dalam perundingan multilateral yang dilakukan di Uruguay yang dimulai pada tahun 1986 dan berakhir pada tahun 1994. Perundingan tersebut merupakan perundingan bersifat multilateral yang pertama mengikutsertakan negara-negara berkembang sebagai peserta aktif, selain negara-negara maju, dan memang bertujuan untuk membahas sebuah substansi yang mempunyai cakupan yang lebih luas dibandingkan dengan perdagangan barang yang diatur dalam *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*, yaitu mengenai perdagangan jasa dan akhirnya melahirkan sebuah aturan internasional baru mengenai perdagangan jasa yaitu *General Agreement on Trade in Services (GATS)*.²⁶⁷

Perundingan tersebut juga semakin menjadi kegiatan yang kompleks karena dalam perundingan ini, untuk pertama kalinya, dilakukan upaya yang meluas untuk memperkuat GATT, yang kemudian mengarah pada pembentukan organisasi internasional multilateral baru di bidang perdagangan dan pada akhirnya melahirkan organisasi yang bernama *World Trade Organization (WTO)*.²⁶⁸ Sebagai sebuah organisasi internasional, pada dasarnya ada dua kewajiban yang harus dipenuhi oleh masing-masing negara anggota, yaitu:

- 1) Menaati seluruh aturan-aturan dalam WTO yang berlaku secara umum seperti prinsip-prinsip umum WTO, isi dari GATS, dan sebagainya;

²⁶⁷ H.S. Kartadjoemena, *GATT dan WTO Sistem, Forum dan Lembaga Internasional Di Bidang Perdagangan*, (Jakarta: UI-Press, 1996), hal. 211.

²⁶⁸ *Ibid.*

- 2) Menaati isi dari komitmen yang sudah diberikan oleh masing-masing negara anggota.

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, dengan keikutsertaan Indonesia dalam WTO tersebut, Indonesia harus meratifikasinya terlebih dahulu. Hal ini sudah dilakukan Indonesia dengan mengeluarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Persetujuan Agreement Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia). Dengan demikian, sebagai negara anggota, Indonesia wajib untuk menaati aturan-aturan umum yang ada dalam WTO dan juga komitmen yang sudah dibuat dalam rangka mematuhi ketentuan yang terkait dengan GATS dengan cara menyesuaikan seluruh ketentuan yang berlaku, baik yang sudah ada maupun yang belum ada, dalam perdagangan jasa, khususnya jasa keuangan di sektor perbankan.

Sehubungan dengan hal tersebut, pada dasarnya, penyesuaian ketentuan-ketentuan khususnya dalam bidang perbankan tersebut bukan selalu merupakan hal yang mudah dan sederhana. Sebab, ada berbagai faktor yang menjadi bahan pertimbangan untuk membuat atau melahirkan suatu ketentuan sehingga ada berbagai faktor pula yang perlu dipertimbangkan ulang dalam menyesuaikan ketentuan yang sudah dibuat tersebut dengan ketentuan yang lain. Begitu pula dalam melahirkan ketentuan atau kebijakan yang baru, khususnya dalam ketentuan dalam bidang perbankan. Hal tersebut juga harus disesuaikan dengan ketentuan dalam WTO tersebut agar tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip umum GATS-WTO dan komitmen Indonesia dalam bidang keuangan-perbankan.

Salah satu faktor yang harus dipertimbangkan oleh pemerintah adalah kondisi perekonomian, khususnya kondisi perbankan nasional, dimana pada saat itu, kondisi perbankan nasional sedang memburuk yang disebabkan oleh adanya krisis moneter yang diawali dari krisis nilai mata uang Thailand yang menular ke Indonesia. Contohnya adalah Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum, dimana di dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa pihak asing dapat memiliki saham bank umum sampai dengan 99%, sedangkan dalam komitmen Indonesia dalam bidang jasa keuangan-perbankan,

hanya disebutkan bahwa untuk pengambilalihan kepemilikan, dalam hal ini akuisisi bank umum, hanya diperbolehkan sampai dengan sebesar 49%.

Pada dasarnya, angka 99% tersebut memang dipengaruhi oleh kondisi perbankan nasional yang saat itu sangat membutuhkan suntikan modal untuk memperkuat permodalan perbankan.²⁶⁹ Namun, persentase tersebut tidak dapat dianggap bertentangan dengan komitmen Indonesia tersebut karena dalam hal ini angka tersebut tidak kurang dari angka 49% yang diberikan Indonesia dalam komitmennya tersebut dan tetap tidak bertentangan dengan prinsip *progressive liberalization* sehingga angka 99% tersebut masih dapat diterima. Jadi, dalam hal ini, pemerintah Indonesia masih memberikan fleksibilitas agar suatu saat angka 99% tersebut masih dapat diturunkan kembali jika memang mau diturunkan selama tetap tidak bertentangan dengan prinsip umum dalam WTO dan komitmen Indonesia di GATS-WTO.²⁷⁰

Kalau dari sisi kepemilikan asing itu sendiri, pada dasarnya kepemilikan asing itu tidak berpengaruh pada kebijakan yang diambil oleh pemerintah, khususnya Bank Indonesia, karena kebijakan tersebut memang tidak diambil dengan didasarkan pada unsur kepemilikan dalam suatu bank atau unsur kepentingan suatu pihak. Jadi, sebanyak apapun bank-bank umum yang dimiliki oleh asing dalam perbankan nasional, hal tersebut tidak akan membuat kebijakan pemerintah menjadi lebih condong ke arah pihak asing tersebut. Namun, kenyataannya, pada saat sedang menyusun suatu kebijakan atau peraturan, Bank Indonesia memang mengundang bank-bank yang ada di Indonesia untuk dimintai semacam pendapatnya mengenai kebijakan atau peraturan yang akan dikeluarkan tersebut, mengenai apakah kebijakan atau peraturan ini akan menimbulkan hambatan-hambatan atau tidak.²⁷¹

²⁶⁹ Informasi ini didapat dari wawancara penulis dengan Bapak Imam Subarkah, narasumber dari Bank Indonesia, pada hari Jumat tanggal 12 Maret 2010 di Gedung Tipikal Lantai 9 Bank Indonesia, pada pukul 14.00 WIB.

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ Hal ini disampaikan oleh Bapak Imam Subarkah dalam wawancara penulis dengan beliau pada hari Senin, tanggal 31 Mei 2010, pukul 14.30 WIB di Gedung Tipikal, Lantai 9, Bank Indonesia.

Namun, memang dengan semakin banyaknya asing yang masuk ke dalam industri perbankan nasional, khususnya sebagai pemegang saham bank umum, pemerintah harus lebih disiplin dalam mengatur dan mengeluarkan kebijakan tersebut supaya jangan sampai nantinya kebijakan pemerintah benar-benar diatur oleh pihak asing tersebut.²⁷²

4.2. Dampak Terhadap Perbankan Nasional

Terhadap perbankan, dampak atau pengaruh yang sangat terlihat dari adanya liberalisasi perbankan, khususnya dalam hal kepemilikan asing pada bank umum ini adalah semakin berkembang atau meningkatnya kepemilikan saham asing di bank-bank umum di Indonesia. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, selain karena pengaruh dari keikutsertaan Indonesia dalam WTO, perkembangan kepemilikan asing dalam perbankan nasional, khususnya bank umum semakin meningkat semenjak terjadinya krisis. Peningkatan tersebut disebabkan oleh kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dan juga Bank Indonesia dalam rangka memperkuat permodalan bank yang pada saat itu, tidak bisa didapat dari pihak domestik. Salah satu kebijakan yang mempengaruhi perkembangan kepemilikan asing pada bank umum di Indonesia adalah kebijakan kepemilikan tunggal (*Single Presence Policy*).

Pada dasarnya, kebijakan ini dibuat untuk mengurangi jumlah bank di Indonesia sehingga diharapkan dapat lebih mengefektifkan kinerja perbankan nasional. Namun, pada kenyataannya, kebijakan ini semakin menegaskan kepemilikan asing tersebut, dimana kebijakan tersebut menghendaki bahwa hanya ada satu pemegang saham pengendali untuk satu bank.

Faktanya, sejak kebijakan ini dikeluarkan, diketahui bahwa banyak bank, khususnya bank umum, yang memiliki pemegang saham pengendali yang sama. Contohnya Bank Danamon dan Bank Internasional Indonesia (BII).²⁷³ Pemegang

²⁷² Hal ini disampaikan oleh Bapak Zulkarnain Sitompul dalam wawancara pada hari Senin, tanggal 31 Mei 2010, di Gedung Tipikal Lantai 9, Bank Indonesia pada pukul 08.00 WIB.

²⁷³ Djoko Retnadi, *Loc Cit*, hal. 4.

saham pengendali Bank Danamon adalah Asia Financial (Indonesia) Pte.Ltd., yang menguasai 69,62% saham Bank Danamon, dimana Asia Financial ini merupakan konsorsium yang dipimpin oleh Temasek Holdings. Sementara itu, pemegang saham pengendali BII adalah Sorak Financial Holding Pte.Ltd., yang menguasai 56.79% saham BII, dimana Sorak Finance itu merupakan konsorsium yang dipimpin oleh Temasek Holdings. Dengan adanya kebijakan tersebut, kedua bank tersebut harus melakukan sesuatu sehingga Temasek Holdings hanya menguasai satu bank saja. Faktanya, sekarang ini Bank Danamon dan BII sepakat untuk tetap mempertahankan keberadaan dari kedua bank, tetapi kepemilikan Temasek pada BII dialihkan pada Maybank dari Malaysia.²⁷⁴

Selain Bank Danamon dan BII, hal ini juga berlaku pada Bank Niaga dan Bank Lippo, dimana Bank Niaga baru saja berganti nama menjadi CIMB Niaga karena dimiliki oleh CIMB Group yang mempunyai 63,53% saham bank tersebut.²⁷⁵ CIMB Group tersebut merupakan kelompok penyedia jasa keuangan dari Malaysia yang dimiliki Bumiputera-Commerce Holdings Berhad, yang dikuasai oleh Khazanah Berhad. Sementara itu, pemegang saham pengendali Bank Lippo adalah Santubog Investments BV dan Greatville Pte.Ltd. yang total memiliki sekitar 92% saham Bank Lippo, dimana Santubog itu sendiri dimiliki pula sebesar 100% oleh Khazanah Berhad. Sehubungan dengan adanya kebijakan kepemilikan tunggal tersebut, akhirnya kedua bank tersebut memutuskan untuk menggabungkan kedua bank tersebut dengan tetap mempertahankan CIMB Niaga.²⁷⁶ Selain kedua bank tersebut, kebijakan ini juga sudah diterapkan oleh Bank Haka serta Bank Haka yang digabungkan menjadi Bank Rabobank Internasional Indonesia.²⁷⁷

²⁷⁴ Reka Rahadiana, "Pemerintah Tunda Kepemilikan Tunggal Perbankan", Tempo Interaktif, 25 Januari 2010, [Selasa, 11 Mei 2010], <http://www.tempointeraktif.com/hg/perbankan_keuangan/2010/01/25/brk,20100125-221322.id.html>, hal. 1.

²⁷⁵ Kornelis Dehotman, *Op Cit*, hal. 80.

²⁷⁶ *Ibid*, hal. 79.

²⁷⁷ Informasi ini didapat dari wawancara penulis dengan Pak Imam Subarkah pada hari Jumat, tanggal 12 Maret 2010 pukul 14.00 WIB.

Dari data tersebut, dapat dilihat bahwa kebijakan kepemilikan tunggal ini semakin menegaskan kepemilikan asing pada bank umum di Indonesia, kecuali bila opsi yang dipilih adalah dengan mengalihkan saham pemegang saham pengendali pada satu bank kepada pihak lain, tetapi hanya pihak domestik saja. Walaupun begitu, pada dasarnya, seperti yang sudah dijelaskan di bab sebelumnya, berdasarkan data tahun 2008, pada dasarnya jumlah bank umum yang dimiliki oleh pihak asing masih lebih sedikit daripada jumlah bank yang dikuasai oleh domestik, baik pemerintah maupun swasta. Hal ini juga dapat terlihat dari tabel data bank umum di bawah ini:²⁷⁸

Tabel 4.1.

Data Bank Umum Di Indonesia (Sampai Desember 2009)

Data Statistik Bank Asing dan Domestik serta Pangsa Pasar Asing di Perbankan Berdasarkan Total Aset					
NO	NAMA BANK	Desember 2009		Porsi Kepemilikan Asing	
		Total Aset (dalam jutaan Rupiah)	Pangsa Pasar (%)	Saham (%)	Negara
1	PT. Bank Mandiri (Persero), Tbk.	340,180,832.00	14.39		
2	PT. Bank Negara Indonesia (Persero), Tbk.	203,027,655.25	8.59		
3	PT. Bank Rakyat Indonesia (Persero), Tbk.	265,433,388.33	11.23		
4	PT. Bank Tabungan Negara (Persero), Tbk.	49,794,546.33	2.11		
5	PT. Bank Bukopin	35,517,080.33	1.50		
6	PT. Bank Mega, Tbk.	36,282,102.50	1.53		
7	PT. Bank Maspion Indonesia	2,112,443.50	0.09		
8	PT Bank Mestika Dharma	5,355,293.75	0.23		
9	PT. Bank Antar Daerah	911,357.08	0.04		
10	PT. Bank Agroniaga, Tbk.	2,618,519.83	0.11		
11	PT. Bank Arta Graha International, Tbk	14,579,808.25	0.62		

²⁷⁸ Informasi ini didapat dari wawancara penulis dengan narasumber yang tidak mau disebutkan namanya. Namun, dalam tabel tersebut, ada beberapa data yang telah diolah kembali oleh penulis.

12	PT. Bank Bumi Arta	2,052,786.17	0.09		
13	PT. Bank Century	7,030,130.67	0.30		
14	PT. Bank Metro Ekspres	490,132.92	0.02		
15	PT. Bank Sinarmas	7,630,393.00	0.32		
16	PT. Bank Ganesha	1,412,050.75	0.06		
17	PT. Bank Kesawan Tbk.	2,126,885.42	0.09		
18	PT. Bank Himpunan Saudara 1906 Tbk.	2,173,731.50	0.09		
19	PT. Bank Windu Kentjana International Tbk.	2,318,064.92	0.10		
20	PT. Bank Capital Indonesia	2,068,099.00	0.09		
21	PT. Bank Swaguna	188,676.58	0.01		
22	PT. Bank Bisnis Internasional	230,236.33	0.01		
23	PT. Bank Jasa Jakarta	2,893,453.50	0.12		
24	PT. Bank Yudha Bhakti	2,147,972.33	0.09		
25	PT. Bank Mitraniaga	348,339.08	0.01		
26	PT. Bank Royal Indonesia	338,600.00	0.01		
27	PT. Alfindo Sejahtera Bank	91,461.25	0.00		
28	PT. Bank Ina Perdana	761,360.67	0.03		
29	PT. Prima Master Bank	701,967.50	0.03		
30	PT. Dipo International Bank	631,709.42	0.03		
31	PT. Liman International Bank	232,513.08	0.01		
32	PT. Bank Kesejahteraan Ekonomi	1,439,460.58	0.06		
33	PT. Bank UIB	663,934.92	0.03		
34	PT. Bank Artos Indonesia	312,162.42	0.01		
35	PT. Bank Purba Danarta	189,884.58	0.01		
36	PT. Bank Multi Arta Sentosa (MAS)	637,520.50	0.03		
37	PT. Bank Mayora	537,092.67	0.02		
38	PT. Bank Index Selindo	1,516,414.83	0.06		
39	PT. Bank Eksekutif Internasional Tbk.	1,462,781.25	0.06		
40	PT. Centratama Nasional	597,039.83			

	Bank		0.03		
41	PT. Bank Fama Internasional	442,418.33	0.02		
42	PT. Bank Sinar Harapan Bali	484,968.17	0.02		
43	PT. Bank Victoria International	5,633,464.33	0.24		
44	PT. Bank Harda Internasional	1,106,390.25	0.05		
45	PT. Bank BRI Syariah	1,972,580.50	0.08		
46	PT. Bank Syariah Bukopin	1,298,955.83	0.05		
47	PT. Bank Syariah Mega Indonesia	3,771,839.00	0.16		
48	PT. Bank Syariah Mandiri Tbk.	18,815,046.58	0.80		
49	PT. Bank Harfa (Panin Syariah)	164,971.25	0.01		
50	PT. BPD Jawa Barat	30,607,529.00	1.29		
51	PT. BPD DKI	14,324,370.42	0.61		
52	BPD Yogyakarta	3,216,720.17	0.14		
53	PT. BPD Jawa Tengah	15,015,113.83	0.64		
54	PT. BPD Jawa Timur	19,677,115.92	0.83		
55	PD. BPD Jambi	1,854,507.42	0.08		
56	PT. BPD Aceh	12,531,665.83	0.53		
57	PT. BPD Sumatera Utara	10,683,153.42	0.45		
58	PT. BPD Sumatera Barat	8,012,218.42	0.34		
59	PT. BPD Riau	12,347,773.33	0.52		
60	PT. BPD Sumatera Selatan	8,387,299.83	0.35		
61	PT. Bank Lampung	2,408,822.67	0.10		
62	PD. BPD Kalimantan Selatan	4,429,999.50	0.19		
63	PT. BPD Kalimantan Barat	4,997,688.83	0.21		
64	BPD Kalimantan Timur	14,562,082.17	0.62		
65	PT. Bank Pembangunan Kalimantan Tengah	3,072,002.75	0.13		
66	PT. BPD Sulawesi Selatan	5,137,014.67	0.22		
67	PT. BPD Sulawesi Utara	3,188,551.25	0.13		
68	PT. BPD Nusa Tenggara	2,329,479.17			

	Barat		0.10		
69	PT. Bank Pembangunan Daerah Bali	7,031,922.92	0.30		
70	PT. BPD Nusa Tenggara Timur	3,565,733.83	0.15		
71	PT. BPD Maluku	2,122,422.58	0.09		
72	PT. BPD Papua	9,532,690.75	0.40		
73	PT. BPD Bengkulu	2,041,127.83	0.09		
74	PT. BPD Sulawesi Tengah	1,001,296.50	0.04		
75	BPD Sulawesi Tenggara	1,525,633.08	0.06		
76	PT. Bank Sumitomo Mitsui Indonesia	11,343,150.83	0.48	99.00	Jepang
77	PT. Bank DBS Indonesia	25,119,926.83	1.06	99.00	Singapura
78	PT. Bank Resona Perdana	6,744,891.92	0.29	98.42	Jepang
79	PT. Bank Mizuho Indonesia	16,087,177.08	0.68	99.00	Jepang
80	PT. Bank BNP Paribas Indonesia	2,041,860.25	0.09	99.00	Perancis
81	PT. Bank UOB Indonesia	11,453,978.58	0.48	99.00	Singapura
82	PT. Bank UOB Buana	21,966,277.50	0.93	99.00	Singapura
83	PT. Bank KEB Indonesia	3,303,718.58	0.14	99.00	Korea
84	PT. ANZ Panin Bank	14,422,008.58	0.61	85.00	Australia
85	PT. Bank OCBC - Indonesia	4,738,830.08	0.20	31.05	Singapura
				5.16	Inggris
				5.66	USA
86	PT. Bank Chinatrust Indonesia	4,679,242.00	0.20	99.00	Taiwan
87	PT. Bank Commonwealth	11,839,314.25	0.50	96.47	Australia
88	PT. Bank Woori Indonesia	3,431,972.58	0.15	95.18	Korea
89	PT. Bank Maybank Indocorp	1,248,614.83	0.05	96.83	Malaysia
90	PT. Bank Danamon Indonesia, Tbk.	99,878,279.83	4.23	67.72	Singapura
91	PT. Bank Agris	575,961.42	0.02	0.49	USA
92	PT. Bank Internasional Indonesia, Tbk.	54,033,316.58	2.29	54.33	Singapura
				43.19	Malaysia
93	PT. Bank CIMB Niaga, Tbk.	104,441,870.83	4.42	93.88	Malaysia

94	PT. Bank OCBC NISP, Tbk.	34,301,679,67	1,45	74,73	Singapura
95	PT. Bank Central Asia, Tbk.	259,372,948.75	10.97	51.15	Mauritius
96	PT. Bank Permata, Tbk.	55,080,647.50	2.33	44.51	Inggris
97	PT. Pan Indonesia Bank, Tbk.	69,904,058.08	2.96	40.03	Australia
98	PT. Bank ICBC Indonesia	2,928,699.17	0.12	97.83	China
99	PT. Bank Swadesi, Tbk.	1,436,240.92	0.06	77.61	India
100	PT. Bank Bumi Putera	6,460,542.50	0.27	67.07	Malaysia
101	PT. Bank Ekonomi Raharja Tbk	20,454,458.17	0.87	98.96	Inggris
102	PT. Bank Rabobank Internasional Indonesia	12,046,613.00	0.51	56.94	Belanda
103	PT Bank Mayapada International	6,654,624.67	0.28	39.87	Singapura
				23.03	Luxemburg
104	PT. Bank SBI Indonesia	879,223.25	0.04	76.00	India
105	PT. Bank Andara	182,404.67	0.01	88.11	Belanda
106	PT. Anglomas International Bank	238,517.83	0.01	80.00	Singapura
107	PT. Bank Barclays	1,033,150.83	0.04	99.00	Inggris
108	PT. Bank Tabungan Pensiunan Nasional	18,172,109.58	0.77	71.61	Cayman Island
109	PT. Bank Hana	1,354,697.67	0.06	70.10	Korea
				19.90	IFC
110	PT. Bank Nusantara Parahyangan Tbk.	4,615,719.08	0.20	75.68	Jepang
111	PT. Bank Muamalat Indonesia Tbk.	14,351,310.75	0.61	28.01	IDB
				21.28	Kuwait
				15.32	n.a.
				2.98	n.a.
				2.98	Inggris
112	Citibank N.A.	52,883,897.00	2.24	100.00	USA
113	JP. Morgan Chase Bank	7,575,787.25	0.32	100.00	USA
114	Bank of America N.A.	1,555,422.08	0.07	100.00	USA
115	The Bangkok Bank Comp. Ltd	4,651,954.00	0.20	100.00	Thailand
116	The Hongkong & Shanghai	43,385,136.33			Hongkong

	Bank Corp.		1.84	100.00	
117	The Bank of Tokyo - Mitsubishi Ltd	31,429,520.75	1.33	100.00	Jepang
118	Standard Chartered Bank	45,080,727.75	1.91	100.00	Inggris
119	ABN Amro Bank /Royal Bank Of Scotland (RBS)	14,832,483.42	0.63	100.00	Skotlandia
120	Deutsche Bank AG.	16,371,157.17	0.69	100.00	Jerman
121	Bank of China	3,043,605.00	0.13	100.00	China
Total Aset Industri		2,363,960,182.58			

Dari data tersebut, dapat diketahui bahwa jumlah bank umum yang dikuasai oleh asing memang masih lebih sedikit dari jumlah bank umum yang dimiliki oleh domestik, baik pemerintah maupun swasta, dimana jumlah bank umum yang hanya dimiliki oleh pihak domestik sebesar 76 bank sedangkan jumlah bank umum yang dikuasai oleh pihak asing adalah sebesar 34 bank umum yang di dalamnya termasuk bank campuran,²⁷⁹ dan 11 cabang bank asing. Namun, hal ini tidak berarti bahwa kepemilikan asing tersebut akan berhenti sampai di sini. Sebab, sudah ada beberapa isu sejak cukup lama bahwa ada beberapa bank umum di Indonesia, seperti Bank Mestika Dharma yang mau diakuisisi sebesar 80% oleh RHB Capital Malaysia dan Affin Holdings Malaysia yang sedang bersiap untuk mengambil alih Bank Ina Perdana.²⁸⁰

Selain bank umum konvensional, sekarang ini dengan semakin berkembangnya bank dengan prinsip syariah, khususnya bank umum syariah, maka bank umum syariah tersebut juga menjadi incaran para investor asing. Namun, faktanya, memang belum banyak bank umum syariah yang dimiliki pula oleh asing, salah satunya adalah Bank Muamalat. Contoh lainnya yang memungkinkan adalah BCA Syariah yang baru mendapat izin beroperasi dari Bank Indonesia. Pasalnya, BCA Syariah ini sebagian besar dimiliki oleh BCA dimana BCA itu sendiri dimiliki pula oleh asing. Dengan demikian, secara tidak langsung, dapat dikatakan bahwa BCA Syariah tersebut dimiliki pula oleh asing.

²⁷⁹ Bank-bank yang merupakan bank campuran adalah bank-bank yang ditekankan tulisannya.

²⁸⁰ Irwan Andri Atmanto, "Menahan Asing Mencaplok Bank Lokal", 22 Maret 2010, [22 April 2010], <<http://indonesiafile.com/content/view/2263/91/>>, hal. 1.

Perkembangan kepemilikan asing, khususnya pada bank umum ini juga memberikan pengaruh terhadap perbankan nasional. Peralpnya, dengan semakin berkembangnya tingkat kepemilikan asing tersebut, dimana salah satu cara peningkatan tersebut adalah dengan melakukan membeli saham pihak domestik yang juga sudah menjadi pemegang saham di bank yang bersangkutan, kepemilikan dari pihak domestik, khususnya pada bank-bank campuran, menjadi lebih kecil. Faktanya, pada sekitar tahun 2001, ada 14 bank campuran²⁸¹ yang mengakuisisi sebagian atau seluruh saham milik mitra lokalnya yang hanya berkisar 15 – 20%. Bahkan, ada tiga bank yang struktur kepemilikannya menjadi 100% milik bank asing dari Jepang akibat terjadinya merger global perusahaan induk bank tersebut yang berada di luar.²⁸²

Kondisi ini membuat peran pihak domestik pada bank tersebut menjadi lebih kecil padahal seharusnya pada saat bank campuran itu didirikan, berdasarkan pengaturan tentang bank campuran pada saat itu, seharusnya dilakukan program peningkatan peran domestik yang menjadi mitranya. Terkait dengan hal tersebut, memang pada dasarnya, sekarang ini ketentuan yang ada memang tidak memberikan kebebasan 100% terhadap pihak asing untuk memiliki saham di bank umum, tapi pada dasarnya, sisa proporsi kepemilikan bank umum tersebut tetap tidak membawa banyak pengaruh bagi pengembangan peran domestik dalam bank umum tersebut.

Kepemilikan asing tersebut juga berpengaruh pada penguasaan aset perbankan nasional.²⁸³ Menurut Statistik Perbankan per Juni 2009, aset bank asing dan bank yang sahamnya sebagian dimiliki oleh asing mencapai Rp 865,08 triliun (34,7%) dari total aset perbankan sebesar Rp 2.496,2 triliun. Sehubungan dengan hal tersebut, kepemilikan asing atas aset perbankan nasional pada Juni tahun 2008

²⁸¹ Sebagai pengingat, bank campuran yang dimaksud dalam skripsi ini adalah bank campuran menurut Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

²⁸² Beni Sindhunata, “Kuota Pemilikan Saham Perbankan Reaktif atau Menuju ‘Good Banking Governance’?”, *Kompa edisi Januari 2003*, [21 Mei 2010]. <<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0301/23/ekonomi/93547.htm>>, hal. 5.

²⁸³ Ahluwalia, “Menggugat Cengkraman Asing di Bank”, 23 Agustus 2009, [26 April 2010], <<http://www.inilah.com/berita/ekonomi/2009/08/23/145894/menggugat-cengkraman-asing-di-bank/>>, hal. 1.

sebesar 47,02%, yaitu mencapai Rp 960 triliun dari total aset perbankan sebesar Rp 2.041 triliun. Walaupun persentase tersebut mengalami penurunan dari periode sebelumnya, porsi kepemilikan pemerintah yang diwakili oleh bank yang berstatus BUMN dan sebagian bank swasta (yang tidak ada kepemilikan asingnya) juga menurun menjadi hanya 35% padahal sebelumnya bank-bank BUMN tersebut menguasai lebih dari separuh aset perbankan nasional.

Sehubungan dengan kepentingan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat banyak, pada awalnya, bank-bank umum yang dimiliki oleh asing, khususnya sebagian bank-bank hasil program rekapitulasi pemerintah tersebut masih terlihat berorientasi jangka pendek, dimana bank-bank tersebut lebih cenderung untuk memberikan kredit konsumen dengan porsi besar dan masih jarang memberikan kredit investasi jangka panjang dengan porsi yang lebih besar.²⁸⁴ Namun, ternyata sekarang ini sudah banyak bank-bank swasta yang dimiliki oleh asing yang tidak hanya bergerak dalam pasar kredit konsumen²⁸⁵ tetapi juga merambah pasar kredit mikro, yang pada dasarnya merupakan pasar dari BPR.²⁸⁶ Akan tetapi, dengan semakin banyaknya bank-bank, khususnya bank-bank umum yang dimiliki oleh asing yang merambah pasar kredit mikro tersebut, timbul kekhawatiran dimana akan semakin kecil pula ruang gerak bagi BPR karena biasanya suku bunga yang ditawarkan oleh bank umum yang dimiliki asing ini lebih rendah daripada suku bunga BPR, dimana suku bunga yang relatif lebih rendah tersebut lebih menguntungkan masyarakat.²⁸⁷

Sehubungan dengan hal tersebut, menurut pengamat perbankan dari Standard Chartered Bank, Fauzi Ichsan, menyatakan bahwa sebenarnya lebih baik bank-bank tersebut memberikan fokus pada pembangunan infrastruktur karena dengan begitu sektor perekonomian lainnya juga dapat terbantu, tidak hanya

²⁸⁴ Tim Kerja Pimpinan Dr. Yunus Husein, S.H., LL.M., *Op Cit*, hal. 57 – 58.

²⁸⁵ Kredit konsumen yang dimaksud adalah kredit yang berorientasi pada meningkatkan profit yang tinggi saja, yang mengarah pada kredit-kredit untuk pangsa pasar tingkat menengah ke atas, seperti kredit korporasi.

²⁸⁶ InfoBank, “Kepemilikan Bank:Asing, Aseng atau Asep?”, 14 Oktober 2009, [20 April 2010], <<http://cetak.infobanknews.com/artikel/rubrik/artikel.php?aid=15797>>, hal. 3.

²⁸⁷ Dian Pitaloka Saraswati, *Loc Cit*.

sektor UKM. Sehubungan dengan hal ini, pada dasarnya pada Pasal 12 Undang-Undang Perbankan beserta penjelasannya, disebutkan bahwa untuk menunjang pelaksanaan program peningkatan taraf hidup rakyat banyak melalui pemberdayaan koperasi serta usaha kecil dan menengah, bank umum memang diperbolehkan untuk membiayai sektor-sektor yang terkait dengan hal tersebut dan diperbolehkan untuk memilih sektor-sektor mana saja yang mau dibiayai.²⁸⁸

Kehadiran pihak asing dalam bank-bank umum ini sebagai pemegang saham juga menimbulkan banyaknya bankir-bankir asing yang masuk ke Indonesia yang pada dasarnya bertujuan untuk melakukan transfer pengetahuan dan teknologi. Namun, kehadiran bankir-bankir tersebut bukan jaminan bahwa mereka tidak akan melakukan praktik *moral-hazard*. Sebab, terkadang Bank Indonesia masih memiliki keterbatasan dalam informasi mengenai bankir-bankir tersebut dalam melakukan penilaian kemampuan dan kepatutan sehingga tidak dapat dijamin bahwa semua bankir-bankir yang ada ini merupakan bankir-bankir kelas satu.²⁸⁹ Kehadiran mereka juga menimbulkan persaingan ketat antara bankir asing dengan bankir lokal, yang sebagian besar pada akhirnya membuat bankir lokal tersingkir.²⁹⁰

Hal lain yang cukup membahayakan adalah bila para pemegang saham asing tersebut tidak berlama-lama menjadi pemegang saham asing, seperti dalam kasus Bank Barclays.²⁹¹

Selain itu, dengan semakin banyaknya pihak asing yang masuk, ada kecenderungan bahwa pada akhirnya, keuntungan yang didapat oleh bank tersebut akan dibawa ke luar, ke negara darimana pemegang saham, khususnya pemegang saham pengendali bank tersebut berasal, baik bank campuran maupun bank swasta

²⁸⁸ Hal ini juga terkait dengan Undang-Undang Perbankan, Pasal 5 ayat (2) beserta penjelasannya yang menyatakan bahwa pada dasarnya bank umum memang diperbolehkan untuk mengkhususkan diri untuk melakukan kegiatan tertentu, antara lain, seperti melaksanakan kegiatan pembiayaan jangka panjang dan pembiayaan untuk pengembangan golongan UKM.

²⁸⁹ InfoBank, *Loc Cit.*

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ M. Munir Haikal, "Bank Barclays Indonesia Dijual", 23 Maret 2010. [24 Mei 2010], <<http://bataviase.co.id/node/141581>>, hal. 1.

nasional yang sahamnya dikuasai oleh asing. Mengenai kecenderungan tersebut diungkapkan pula oleh Bapak Muliadi Widjaja, Dosen Fakultas Ekonomi UI. Beliau mengungkapkan bahwa pada dasarnya, jika di dalam suatu bank terdapat kepemilikan asing, apalagi bila merupakan pemegang saham pengendali, pada akhirnya keuntungan yang diperoleh dari bank tersebut akan dibawa pula ke tempat asal pemegang saham asing tersebut.²⁹² Namun, terkait dengan hal ini, menurut Ibu Anika Faisal, Ketua Bidang Hukum dan Governance Perbanas, menyatakan bahwa pada dasarnya, keuntungan tersebut merupakan dividen yang memang berhak didapatkan oleh para pemegang saham, termasuk pemegang saham dari pihak asing.²⁹³

Seperti sudah disebutkan sebelumnya, bank merupakan jantung perekonomian nasional karena bank berfungsi sebagai perantara keuangan (*financial intermediary*), sebagai pelaku utama dalam sistem pembayaran nasional dan sebagai sarana untuk melaksanakan kebijakan moneter. Dengan demikian, timbul kekhawatiran bahwa apakah kepemilikan asing dalam bank umum nasional ini tidak akan mengganggu terlaksananya kepentingan nasional, baik kepentingan perekonomian secara umum maupun kepentingan perbankan secara khusus.

Walaupun demikian, ada pula negara, seperti Brunei Darussalam, dimana industri perbankannya sebagian besar dimiliki oleh asing dan tidak ada permasalahan dalam perekonomiannya.²⁹⁴ Sebab, di sisi lain, kepemilikan asing ini juga membawa banyak pengaruh positif bagi perbankan nasional, khususnya bank umum, seperti masuknya modal yang cukup besar sehingga dapat memperkuat bank yang bersangkutan, terciptanya efisiensi industri perbankan yang timbul dari adanya manajemen yang lebih baik karena perlu diakui pula, manajemen bank di Indonesia masih memerlukan perbaikan-perbaikan dan hal

²⁹² Hal ini diungkapkan beliau dalam wawancara yang penulis lakukan pada hari Jumat, tanggal 21 Mei 2010, di Departemen Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi UI, pukul 11.00 WIB.

²⁹³ Hal ini disampaikan oleh beliau dalam wawancaranya dengan penulis yang dilakukan pada tanggal 26 Mei 2010 pada pukul 12.00 WIB di Bank BTPN, Menara Cyber 2, Kuningan.

²⁹⁴ Tyas Dian Anggraeni, "Pengawasan Bank Asing Dalam Sistem Perbankan Indonesia (Suatu Tinjauan Terhadap Pengaturan yang Berlaku)", (Tesis Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008), hal. 80.

tersebut bisa didapat dari adanya tenaga kerja asing / bankir asing tersebut dimana terjadi *transfer of knowledge* (walaupun ada pula dampak negatifnya seperti yang sudah dijelaskan di paragraf-paragraf sebelumnya).²⁹⁵ Efisiensi manajemen tersebut terlihat dari adanya inovasi produk, strategi pemasaran yang lebih baik, dan perbaikan pengelolaan risiko dan pengelolaan bisnis yang lebih efisien. Selain itu, dengan modal yang besar, manajemen dan kinerja bank yang lebih baik, bank-bank umum yang umumnya bank swasta ini akan dapat membiayai pembangunan proyek strategis jangka panjang yang tidak dapat dibiayai pemerintah.

Sementara itu, terhadap bank-bank umum syariah nasional, sejauh ini bank syariah tersebut semakin berkembang dan semakin terbukti keberhasilan dari kinerjanya. Keberhasilan tersebut dibuktikan dengan keberhasilan bank-bank tersebut untuk bertahan semenjak krisis tahun 1998 dengan sistem yang mereka terapkan dan sudah memberikan imbas hasil yang baik. Hal tersebut membuat semakin banyak pula pihak yang mau membuka usaha di bank syariah, termasuk pula semakin banyak pihak yang tertarik untuk menjadi investor bank umum syariah. Namun, pada dasarnya, bank umum syariah tidak ingin langsung menerima semua investor, termasuk investor asing yang mau masuk ke bank umum syariah, karena bank tersebut khawatir akan kesulitan untuk menyalurkan dana tersebut kepada masyarakat. Dengan demikian, dari sisi bank umum syariah tersebut, tidak semua investor, termasuk investor asing, dapat masuk dan menjadi pemegang saham bank umum syariah.

Walaupun begitu, pada dasarnya, jumlah bank umum syariah di Indonesia masih lebih sedikit daripada bank umum konvensional, dan sebagian besar bank dari jumlah tersebut masih dimiliki oleh investor lokal sehingga keberhasilan dari bank-bank tersebut tidak dapat disimpulkan karena adanya investor asing yang menjadi pemegang saham bank tersebut.

4.3. Dampak Terhadap Masyarakat

²⁹⁵ *Ibid*, hal. 81.

Seperti yang sudah disinggung sebelumnya, pada dasarnya kepemilikan asing di bank-bank umum tersebut juga membawa dampak yang positif, khususnya bagi bank yang bersangkutan. Misalnya, dalam hal permodalan, permodalan bank tersebut menjadi lebih kuat dan memang harus diakui bahwa saat ini permodalan di Indonesia masih belum cukup kuat untuk menjalankan bank-bank umum di Indonesia, sedangkan untuk menjalankan suatu bank diperlukan modal yang sangat kuat. Dengan masuknya pihak asing tersebut, diharapkan kekurangan dalam hal permodalan tersebut dapat diatasi.

Selain dalam hal permodalan, masuknya kepemilikan asing ini juga mempengaruhi masuknya tenaga kerja asing ke bank-bank yang bersangkutan. Pada dasarnya, masuknya tenaga kerja asing dalam bidang perbankan atau sering disebut dengan bankir-bankir ini memang tidak dilarang. Sebab, diharapkan dengan masuknya tenaga kerja asing ini, terjadi *transfer of knowledge and technology* dari tenaga kerja asing kepada tenaga kerja lokal, khususnya untuk hal-hal yang memang belum dimengerti oleh tenaga kerja lokal. Contohnya, dalam hal melakukan manajemen perbankan yang baik. Menurut Bank Indonesia sendiri,²⁹⁶ masuknya tenaga kerja asing ini juga mempengaruhi kinerja dari bank tersebut sehingga bank tersebut menjadi lebih terpacu untuk lebih menciptakan produk-produk dan pelayanan perbankan yang lebih baik dan maksimal bagi masyarakat.

Pada kenyataannya, banyak bank umum yang dimiliki oleh asing yang telah mengeluarkan produk-produk perbankan yang lebih variatif dengan kualitas yang diharapkan juga bagus. Contohnya, internet banking yang diluncurkan oleh Bank Resona Perdania²⁹⁷. Selain itu, seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, bank-bank umum yang mempunyai kepemilikan asing ini juga sudah mengaplikasikan layanan terhadap UKM seperti dengan adanya layanan kredit bagi UKM dalam Bank Danamon²⁹⁸ dan BTPN²⁹⁹. Dengan adanya pilihan produk

²⁹⁶ Hal ini disampaikan oleh Pak Imam Subarkah dalam wawancara yang dilakukan pada hari Jumat tanggal 12 Maret 2010 pukul 14.00 WIB di Gedung Tipikal Lantai 9, Bank Indonesia.

²⁹⁷ Bank Resona Perdania, [20 Mei 2010], <<http://www.perdania.co.id>>.

²⁹⁸ Bank Danamon, "Danamon Simpan Pinjam", [27 Mei 2010], <<http://www.danamon.co.id/overview.php?ov=7&lng=1&idCon=382&ntlink=1>>, hal. 1.

perbankan yang lebih bervariasi dan pelayanan yang lebih memuaskan, diharapkan dapat lebih memberikan keuntungan bagi masyarakat dan lebih memberikan rasa aman pada masyarakat dalam menyimpan uangnya di bank-bank tersebut. Namun, mengenai hal ini, menurut Ibu Anika Faisal, Ketua Bidang Hukum dan Governance Perbanas, belum ada data yang pasti mengenai apakah semua bank yang sebagian dimiliki oleh asing tersebut memberikan pengaruh/dampak yang menguntungkan masyarakat.³⁰⁰

Akan tetapi, keberadaan produk yang lebih bervariasi dan pelayanan yang lebih baik tersebut dikhawatirkan juga dapat membuat mengecilnya kesempatan bagi bank-bank yang tidak terdapat kepemilikan asing di dalamnya. Selain itu, tidak ada jaminan bahwa masuknya tenaga kerja asing/bankir-bankir tersebut memang akan selalu membuat manajemen bank yang bersangkutan menjadi lebih baik sehingga memang mungkin saja terdapat bankir-bankir asing yang tidak dapat membantu membuat manajemen bank yang bersangkutan tersebut menjadi lebih baik.

4.4. Analisis mengenai Perlindungan bagi Kepentingan Nasional Ditinjau dari Ketentuan-Ketentuan yang Berlaku Terkait dengan Adanya Liberalisasi Dalam Kepemilikan Asing Pada Bank Umum

4.4.1. Konsep Kepentingan Nasional dan Kepentingan Perbankan Indonesia

Secara umum, kepentingan nasional Indonesia itu sendiri merupakan motif dan motor bagi perjuangan rakyat untuk dapat mewujudkan cita-cita luhur yaitu terbentuknya masyarakat yang adil dan makmur serta dapat melaksanakan tujuan nasionalnya.³⁰¹ Tujuan nasional yang dimaksud adalah tujuan dari negara yang bersangkutan, dalam hal ini tujuan Indonesia, yaitu terlindunginya segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, terdapatnya kesejahteraan rakyat yang maju

²⁹⁹ Bank Tabungan Pensiunan Nasional, "Produk dan Layanan", [27 Mei 2010], <<http://www.btpn.com/index.php?page=produk>>, hal. 1.

³⁰⁰ Hal ini disampaikan oleh beliau dalam wawancaranya dengan penulis yang dilakukan pada tanggal 26 Mei 2010 pada pukul 12.00 WIB di Bank BTPN, Menara Cyber 2, Kuningan.

³⁰¹ Suffri Yusuf, *Hubungan Internasional dan Politik Luar Negeri Sebuah Analisis Teoritis dan Uraian Tentang Pelaksanaannya*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1989), hal. 28.

dan tercapainya kehidupan bangsa yang cerdas. Dengan demikian, pada dasarnya, kepentingan nasional tersebut terkandung dalam tujuan nasional yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.³⁰²

Setiap kepentingan nasional itu sendiri dapat disimpulkan dari pemikiran atau strategi dasar bangsa yang bagi bangsa Indonesia terdapat baik dalam pembukaan maupun batang tubuh UUD 1945 dan di dalam perjanjian-perjanjian yang dilakukan dan ditandatangani oleh pemerintah yang kesemuanya bersumber kepada falsafah atau pandangan hidup rakyat Indonesia, yaitu Pancasila.³⁰³ Dari pemikiran tersebut, dapat dilihat bahwa yang menjadi kepentingan nasional Indonesia adalah adanya kebebasan, kemerdekaan, kedaulatan, keadilan, kemakmuran, kesejahteraan, kebahagiaan, ketertiban, keamanan, dan kecerdasan bagi kehidupan bangsa.³⁰⁴ Jadi, kepentingan nasional tersebut merupakan hal-hal yang membentuk kebutuhan negara yang paling vital, seperti kesejahteraan ekonomi, pertahanan keamanan dan militer. Dengan demikian, kepentingan nasional ini mengandung nilai-nilai yang merupakan dasar bagi usaha rakyat Indonesia untuk mencapai hal yang diinginkan.³⁰⁵

Untuk dapat mencapai hal yang kita inginkan tersebut, pada dasarnya harus ada sebuah strategi yang sudah mencakup mengenai landasan dan sasaran jangka pendek dan jangka panjang serta langkah yang dilakukan dalam rangka mencapai sasaran tersebut yang juga bertujuan untuk menunjang pembangunan nasional,³⁰⁶ yaitu suatu proses kebijaksanaan yang ditentukan dalam suatu strategi dan dengan adanya perencanaan dimana dalam rencana tersebut harus pula dipikirkan faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat pembangunan nasional. Kepentingan nasional ini juga merupakan tujuan fundamental dan faktor penentu yang akhirnya mengarahkan pembuat keputusan dari suatu negara dalam

³⁰² Arief Muchtarom, "Kepentingan Nasional Indonesia Memasuki Tantangan Era Global", Januari 2010, [23 April 2010], <<http://ariefmuchtarom.blogspot.com/2010/01/kepentingan-nasional-indonesia.html>>, hal. 1.

³⁰³ Suffri Yusuf, *Op Cit.*

³⁰⁴ *Ibid*, hal. 30.

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ *Ibid*, hal. 31.

merumuskan suatu kebijakan luar negerinya.³⁰⁷ Sebab, terkadang, dalam rangka memenuhi kepentingan nasional, kita juga memerlukan bantuan dari luar negeri, khususnya dewasa ini dimana kita sudah memasuki era globalisasi sehingga hampir tidak ada batas dalam hubungan antarnegara.

Pada dasarnya, konsep kepentingan nasional ini sangat penting untuk menjelaskan dan memahami perilaku internasional.³⁰⁸ Sebab, konsep ini merupakan dasar untuk memahami mengenai perilaku internasional dari suatu negara.³⁰⁹ Sehubungan dengan konsep ini, banyak dari para realis yang menyamakan kepentingan nasional sebagai usaha untuk mengejar *power* (kekuasaan), yaitu segala sesuatu yang dapat mengembangkan dan memelihara kontrol suatu negara terhadap negara lain. Dengan demikian, kekuasaan dan kepentingan nasional tersebut dianggap sebagai sarana dan tujuan dari tindakan suatu negara untuk bertahan hidup dalam politik internasional,³¹⁰ dimana politik internasional tersebut adalah suatu studi mengenai siapa yang mendapat apa, bagaimana dan kapan hal tersebut didapatkan dalam arena internasional yang juga terkait dengan permainan kekuasaan dari negara-negara yang berdaulat.³¹¹

Jadi, dengan kata lain, politik internasional tersebut merupakan proses interaksi yang berlangsung dalam suatu wadah internasional sehingga terdapat interaksi antar negara di dalamnya. Dalam interaksi tersebut, pada dasarnya interaksi tersebut dilakukan dengan didasarkan pada kepentingan nasional masing-masing negara. Untuk memperjuangkan kepentingan dan juga tujuan nasional suatu negara tersebut, negara tidak dapat melepaskan diri dari kebijakannya, baik yang ditujukan ke luar negara maupun ke dalam negara tersebut.³¹² Dengan begitu, objek yang dibahas dalam politik internasional juga

³⁰⁷ Anak Agung B. Perwita dan Yanyan Mochamad Yani, *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2005), hal. 35.

³⁰⁸ *Ibid.*

³⁰⁹ *Ibid.*

³¹⁰ *Ibid.*

³¹¹ *Ibid.*, hal. 39 – 40.

³¹² *Ibid.*, hal. 41.

merupakan objek kajian dari politik luar negeri³¹³ suatu negara,³¹⁴ khususnya Indonesia, dimana politik luar negeri yang dipakai adalah politik luar negeri bebas aktif.

Pada kenyataannya, interaksi negara dalam rangka memenuhi kepentingan nasionalnya dapat dilihat dari keikutsertaan Indonesia dalam beberapa badan/wadah/organisasi internasional yang merupakan tempat berkumpul negara-negara dalam rangka memenuhi kepentingan nasional dari masing-masing negara. Salah satunya adalah *World Trade Organization* (WTO). Di dalam organisasi tersebut, sebagai negara anggota, Indonesia memiliki kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi oleh Indonesia dimana pemenuhan kewajiban ini juga termasuk dari pemenuhan kepentingan nasional Indonesia yang merupakan hak dari setiap negara/bangsa. Dari interaksi tersebut, timbulah komitmen-komitmen Indonesia dalam bidang perdagangan, khususnya perdagangan jasa keuangan, yang wajib diberlakukan kepada seluruh negara anggota dimana di dalam komitmen tersebut juga terkandung kepentingan nasional yang terefleksikan dari kebutuhan-kebutuhan negara, khususnya mengenai kesejahteraan ekonomi, seperti kebutuhan dalam hal permodalan untuk membantu menjalankan industri, khususnya industri perbankan dalam negeri dalam rangka mencapai kesejahteraan ekonomi tersebut.

Walaupun demikian, dalam politik internasional, khususnya dalam hubungan antarnegara dalam suatu organisasi, berkumpul banyak sekali kepentingan dari berbagai negara dan berbagai aspek yang pada dasarnya, masing-masing kepentingan tersebut tidak ingin diabaikan sehingga terkadang akan sulit untuk dapat mempertahankan kepentingan sendiri tanpa harus dipengaruhi oleh kepentingan negara-negara lainnya. Untuk itu, pada dasarnya, memang diperlukan suatu perlindungan bagi kepentingan masing-masing negara, khususnya Indonesia.

³¹³ Politik luar negeri adalah kebijakan, sikap dan langkah pemerintah yang diambil dalam melakukan hubungan dengan negara lain, organisasi internasional, dan subyek hukum internasional lainnya dalam rangka menghadapi masalah internasional guna mencapai tujuan nasional. Hal ini dirumuskan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.

³¹⁴ *Ibid*, hal. 40.

Dalam kaitannya dengan perbankan nasional, kepentingan nasional perbankan Indonesia terkandung dalam tujuan dari perbankan nasional yang dirumuskan dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, yang menyatakan bahwa:

“Perbankan nasional bertujuan untuk menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak.”

Tujuan tersebut berkaitan pula dengan fungsi utama perbankan itu sendiri, yaitu sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat,³¹⁵ atau dapat pula disebut sebagai perantara keuangan (*financial intermediary*) dan juga dalam hal ini sebagai agen pembangunan.

Pada intinya, kepentingan perbankan nasional yang terkandung dalam tujuan perbankan nasional tersebut adalah bagaimana menunjang pelaksanaan pembangunan nasional tersebut sehingga hal tersebut dapat meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak. Pada dasarnya, kepentingan perbankan nasional tersebut dapat dipenuhi, salah satunya dengan menjalankan fungsi bank tersebut sebagai perantara keuangan, dimana tugasnya adalah menghimpun dan menyalurkan dana tersebut kepada masyarakat, dimana dana tersebut nantinya akan dapat dimanfaatkan dalam hal produksi dan hasilnya dapat lebih meningkatkan keuntungan masyarakat.

Dalam melaksanakan tujuan dan fungsi tersebut, pada dasarnya bank membutuhkan permodalan yang kuat dan manajemen yang baik. Namun, karena terjadinya krisis pada sekitar tahun 1997 yang juga berdampak buruk bagi kondisi dan stabilitas perbankan nasional, sebagian besar bank-bank yang ada pada saat itu menjadi kolapse dan perlu suntikan dana untuk dapat tetap bertahan mengoperasikan bank yang bersangkutan. Karena pada saat itu para investor lokal

³¹⁵ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992...*, *Op Cit*, Pasal 3.

yang sebagian besar merupakan pengusaha-pengusaha yang juga terkena dampak dari krisis tersebut pun menjadi kolapse, sebagian besar pengusaha tersebut tidak dapat membantu membiayai modal bank-bank tersebut. Akhirnya, selain karena keikutsertaan Indonesia di WTO, sebagai alternatif, Indonesia juga membuka hampir seluas-luasnya pengaturan mengenai kepemilikan asing dalam bank umum di Indonesia.

Dengan dana yang masuk dari para investor asing tersebut, diharapkan bank-bank umum tersebut dapat mewujudkan tujuan dari perbankan nasional, tetapi juga dengan tidak mematikan kesempatan bagi perbankan domestik untuk berkembang. Sebab, hal tersebut juga termasuk tujuan dari perbankan nasional, yaitu untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dimana pertumbuhan ekonomi tersebut juga perlu ditunjang dengan pengembangan peranan pelaku usaha domestik (dalam hal ini pihak investor domestik dan BPR) karena pada dasarnya dengan adanya liberalisasi ini tercipta suatu persaingan yang sehat, yang diharapkan dapat pula mengembangkan peran dan kualitas dari pihak domestik tersebut. Walaupun begitu, dalam hal ini, peran BPR itu sendiri tidak terlalu besar dalam perbankan nasional berdasarkan total asetnya (sekitar 5%) sehingga pada dasarnya tidak terlalu mengganggu kepentingan nasional.

4.4.2. Perlindungan Terhadap Kepentingan Nasional Berdasarkan Ketentuan-Ketentuan yang Berlaku di Indonesia Dari Adanya Liberalisasi Dalam Kepemilikan Asing Pada Bank Umum Nasional

Berdasarkan pengaruh/dampak dari liberalisasi dalam hal kepemilikan asing pada bank umum di Indonesia, dapat dilihat bahwa hal ini tidak hanya membawa pengaruh yang positif tetapi juga pengaruh yang negatif untuk kepentingan nasional, khususnya untuk kepentingan perbankan nasional dimana pada intinya, di satu sisi, kehadiran investor asing tersebut sebagai pemegang saham bank umum akan membantu mendukung perkembangan bank yang bersangkutan, tetapi di sisi lain juga dapat membuat para bank-bank dan bankir-bankir lokal menjadi tersingkirkan, padahal hal tersebut bukanlah hal yang diharapkan dari adanya liberalisasi ini dan dari kepentingan nasional. Dengan

demikian, terkait dengan liberalisasi dalam hal kepemilikan asing pada bank umum ini, terdapat dua sisi yang masing-masing tidak dapat diabaikan begitu saja.

Walaupun demikian, pada intinya, di satu sisi, liberalisasi perbankan dalam hal kepemilikan asing pada bank umum ini, yang merupakan motor dari globalisasi ekonomi yang sedang terjadi dewasa ini, tidak selalu memberikan keuntungan bagi semua orang dan semua negara. Namun, dewasa ini, liberalisasi tersebut tidak akan dapat dicegah, terutama oleh Indonesia yang sudah menerapkan prinsip *progressive liberalization* dalam hal perdagangan jasa (khususnya jasa keuangan dalam sektor perbankan). Oleh karena itu, negara, dalam hal ini pemerintah Indonesia tetap masih sangat dibutuhkan peranannya untuk mengendalikan liberalisasi tersebut, yang semakin lama akan semakin berkembang.³¹⁶ Peran tersebut dapat ditunjukkan dengan memberikan perlindungan terhadap kepentingan nasional dari Indonesia itu sendiri untuk mencegah pengaruh/dampak negatif yang timbul, seperti adanya pemusatan kekuatan ekonomi perbankan pada perorangan atau kelompok tertentu, dimana hal ini dapat pula menimbulkan persaingan yang tidak sehat³¹⁷ antar bank umum, khususnya yang terdapat kepemilikan asing, dengan BPR, dan juga untuk mencegah terjadinya pemusatan pembiayaan hanya terhadap sektor-sektor tertentu, khususnya sektor-sektor yang hanya berorientasi jangka pendek.

Selain itu, di dalam sistem perbankan nasional, terdapat *Systematically Important Bank* (SIB), yaitu bank-bank umum yang besar, yang jika bermasalah, dapat menimbulkan dampak yang sistemik sehingga perlu dijaga dengan baik agar tidak merugikan kepentingan perbankan, dimana dari 13 bank umum yang dikategorikan dalam SIB itu, 8 diantaranya adalah bank umum yang sebagian dimiliki asing, seperti Bank Danamon, BII, UOB Buana, OCBC NISP, BCA, dan CIMB Niaga. Terkait dengan hal ini, bila bank-bank tersebut bermasalah, maka LPS akan harus segera membantu. Hal ini juga terkait dengan konsep "*Too big, too fail*" dimana konsep ini mengatakan bahwa semakin besar sebuah bank, semakin besar pula dampak yang ditimbulkannya bila bank tersebut bermasalah

³¹⁶ Johannes Ibrahim, *Loc Cit*, hal. 9.

³¹⁷ *Ibid*, hal. 12.

dan juga akan semakin sulit untuk diselesaikan. Untuk itu, memang perlu ada perlindungan bagi kepentingan nasional, khususnya kepentingan perbankan nasional untuk mencegah jatuhnya industri perbankan itu sendiri, termasuk karena adanya bank-bank umum yang dimiliki asing yang tercakup dalam SIB tersebut.

Sehubungan dengan liberalisasi perbankan yang sudah menjadi salah satu komitmen Indonesia di GATS-WTO, untuk tetap dapat mempertahankan dan melindungi kepentingan Indonesia di mata internasional, Indonesia mempunyai kedaulatan atas negara dan kepentingannya, artinya Indonesia sebagai negara yang berdaulat dan mempunyai kekuasaan tertinggi atas negaranya.³¹⁸ Untuk itu, yang dapat menentukan apa yang baik untuk kepentingan negara ini adalah negara ini sendiri, dan tidak dapat dipengaruhi oleh pihak atau negara lain. Sebab, Indonesia adalah negara yang merdeka dan berdaulat sehingga Indonesia bebas dari pengaruh negara lain dan memiliki kedudukan yang setara dengan kedudukan negara lainnya.³¹⁹

Terkait dengan keinginan untuk melindungi kepentingan nasional dari masing-masing negara anggota GATS-WTO, pada dasarnya di dalam GATS itu sendiri sudah dirumuskan beberapa ketentuan yang diperuntukkan bagi kepentingan nasional suatu negara walaupun ketentuan-ketentuan tersebut juga berlaku dalam segala sektor pada perdagangan jasa, bukan hanya dalam sektor perbankan. Ketentuan-ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Semua ketentuan-ketentuan dalam GATS ini tidak diberlakukan terhadap kegiatan perdagangan jasa yang dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan pemerintah dan tidak untuk dijual kembali atau digunakan sebagai penyedia jasa untuk tujuan komersil.³²⁰
2. Pengecualian terhadap prinsip *Most Favoured Nation*, dimana hal tersebut diatur dalam Pasal II ayat (2) GATS. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa, suatu negara anggota dapat mengecualikan prinsip ini selama pengecualian

³¹⁸ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *Pengantar Ilmu Hukum Internasional*, (Bandung: PT. Alumni, 2003), hal. 17.

³¹⁹ *Ibid.*

³²⁰ Naufi Ahmad Naufal, *Op Cit*, hal. 28.

tersebut termasuk dalam *Annex on Article II Exemptions* dan sudah dicantumkan dalam daftar pengecualian (*Exemption List*). Pengecualian ini dilakukan dengan cara memberikan notifikasi oleh negara anggota yang berisi deskripsi mengenai hal-hal yang dikecualikan, deskripsi dari peraturan yang dikecualikan beserta alasannya, negara-negara yang dikecualikan dari prinsip tersebut, jangka waktu pemberlakuan pengecualian dan kondisi dari negara yang menyebabkan pengecualian itu dilakukan. Berdasarkan SoC Indonesia tahun 1998 dalam *Financial Services*, semua pembatasan dalam hal prinsip MFN (terkait dengan *market access*) akan dieliminasi pada tahun 2020, walaupun pada dasarnya pengecualian tersebut tidak boleh melebihi jangka waktu 10 tahun dihitung sejak berlakunya secara efektif ketentuan GATS itu sehingga seharusnya semua pengecualian sudah berakhir pada Januari 2005.³²¹

Namun, pencantuman semua pengecualian ini harus dilakukan sebelum mengimplementasikan perjanjian GATS tersebut. Walaupun begitu, pengecualian ini juga dikesampingkan dari perdagangan jasa yang dilakukan untuk pemerintah dan bukan untuk tujuan komersil.³²²

3. Pembatasan dalam penerapan prinsip *National Treatment*, dimana pembatasan-pembatasan tersebut dapat dilihat dari adanya persyaratan-persyaratan dan kualifikasi terhadap penerapan prinsip ini. Persyaratan dan kualifikasi tersebut juga harus dicantumkan dalam SoC suatu negara, khususnya Indonesia. Bentuk pembatasan tersebut antara lain meliputi pembatasan wilayah tinggal bagi eksekutif, persyaratan untuk menanamkan modal tertentu pada usaha lokal, pembatasan pembelian tanah kepada penyedia jasa asing, subsidi khusus maupun keringanan pajak yang diberikan kepada penyedia jasa domestik dan persyaratan modal serta pembatasan operasional tertentu bagi penyedia jasa asing.³²³

³²¹ *Ibid*, hal. 27.

³²² *Ibid*, hal. 28.

³²³ *Ibid*, hal. 29.

4. *General Exceptions*

General Exceptions ini diatur dalam Pasal XIV GATS dan pengecualian ini bersifat permanen, dimana dalam hal ini, tidak ada dalam persetujuan tersebut yang dapat dikonstruksikan untuk mencegah pengadopsian atau penegakan dalam tindakan dari para negara anggota yang:

- a. penting untuk melindungi *public moral* atau menjaga kepentingan publik
- b. penting untuk mengamankan kepatuhan terhadap hukum atau regulasi yang tidak konsisten dengan maksud dari persetujuan GATS ini, yang berkaitan dengan beberapa hal seperti pencegahan terhadap tindakan-tindakan penipuan/bersifat menipu atau untuk menghadapi dampak dari wanprestasi dari suatu kontrak jasa; perlindungan terhadap privasi atas individu dalam kaitannya dalam memproses dan penyebaran data-data personal dan perlindungan atas kerahasiaan dari catatan keuangan pribadi; dan keamanan
- c. Untuk mengadakan pembedaan dalam hal perlakuan yang bertujuan untuk memastikan adanya pengumpulan pajak yang adil dan logis serta efektif³²⁴ dari jasa atau penyedia jasa dari negara anggota lainnya (pengecualian dari Pasal XVII tentang *National Treatment*)
- d. Untuk menghindari adanya *double taxation* dari adanya perjanjian internasional lainnya yang juga diikuti oleh para negara anggota (pengecualian dari Pasal II tentang MFN).

5. *Security Exceptions*

Security Exceptions diatur dalam Pasal XIV bis GATS, dimana dalam hal ini ada pula beberapa kondisi dimana negara diperbolehkan untuk membuat pengecualian yang bersifat permanen. Sebab, dalam persetujuan GATS itu,

³²⁴ Kondisi untuk memastikan adanya pengumpulan pajak yang adil tersebut meliputi kondisi/ukuran yang diambil oleh masing-masing negara anggota berdasarkan sistem perpajakannya yang antara lain diaplikasikan terhadap bukan penduduk dalam rangka memastikan pengumpulan pajak yang adil dalam wilayah masing-masing negara anggota dan yang diaplikasikan terhadap penduduk dan bukan penduduk dalam rangka mencegah adanya pencegahan perpajakan, terkait dengan ukuran kepatuhan.

disebutkan bahwa tidak ada dalam persetujuan tersebut yang boleh dikonstruksikan:

- a. Untuk mengharuskan para negara anggota untuk memperlihatkan informasi apapun dimana dalam hal ini hal tersebut berkaitan dengan *disclosure* dalam rangka untuk kepentingan keamana masing-masing negara anggota
- b. Untuk mencegah para negara anggotanya untuk mengambil tindakan apapun yang diperlukan dalam rangka melindungi kepentingan keamanannya, yang berkaitan dengan: penyediaan jasa yang dilakukan secara langsung dan tidak langsung untuk tujuan pengadaan organisasi kemiliteran; yang berkaitan dengan hal-hal yang dapat dipisahkan dan dapat dicampur-aduk atau hal-hal darimana mereka berkembang; kepentingan keamanan yang diambil dalam waktu perang atau dalam keadaan darurat lainnya di dalam hubungan internasional,
- c. Untuk mencegah para negara anggota untuk mengambil tindakan dalam rangka menjalankan kewajibannya berdasarkan Piagam PBB untuk menjaga keamanan dan ketertiban internasional.

Terkait dengan hal tersebut, Dewan Perdagangan Jasa ini harus diberitahukan suatu negara anggota mau melakukan tindakan tersebut.

6. *Emergency Safeguard Measures*

Emergency Safeguard Measures ini diatur dalam Pasal X GATS. Pada dasarnya, pengecualian ini bersifat sementara karena didasarkan pada kondisi suatu negara anggota. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa setiap negara anggota dapat merubah atau tidak menjalankan komitmennya bila dirasakan kondisi negara tersebut memburuk karena komitmen yang sudah dibuat oleh negara tersebut sehingga untuk itu komitmen tersebut boleh dihentikan untuk sementara, sampai kondisi negara itu kembali membaik. Penghentian, perubahan atau penarikan mundur komitmen ini dapat dilakukan dalam waktu 1 tahun setelah komitmen tersebut diberlakukan dimana hal ini tidak dapat menunggu sampai setelah 3 tahun dari diberlakukannya komitmen tersebut. Namun, dalam ayat (3) dinyatakan bahwa pengecualian ini akan

dihentikan dalam waktu 3 tahun setelah tanggal diberlakukannya persetujuan WTO tersebut.

Dengan demikian, ketentuan-ketentuan tersebut adalah ketentuan yang memang dimaksudkan untuk melindungi kepentingan nasional dari masing-masing negara anggota GATS-WTO dalam bentuk pengecualian-kecualian dan pembatasan-pembatasan. Namun, seperti yang sudah penulis jelaskan sebelumnya, ketentuan-ketentuan ini bertujuan untuk melindungi kepentingan nasional dari suatu negara secara umum selama kepentingan tersebut berkaitan dengan perdagangan jasa sehingga tidak hanya difokuskan dalam hal perdagangan jasa keuangan di sektor perbankan saja.

Sehubungan dengan sektor perbankan itu sendiri, berdasarkan wawancara penulis dengan Bapak Imam Subarkah,³²⁵ pada dasarnya memang tidak ada ketentuan yang secara eksplisit menyatakan untuk melindungi kepentingan nasional dalam bidang perbankan, khususnya kepentingan bagi pihak domestik, baik dalam ketentuan dalam WTO maupun dalam ketentuan nasional mengenai perbankan yang berlaku di Indonesia. Sebab, pada dasarnya semua ketentuan yang ada tersebut memang diberlakukan untuk seluruh bank yang ada di Indonesia, baik itu bank umum nasional (dengan atau tanpa kepemilikan asing di dalamnya), cabang bank asing, maupun BPR. Hal ini terkait dengan prinsip *national treatment* dimana terhadap pihak asing yang masuk ke dalam industri perbankan Indonesia juga harus diperlakukan sama seperti terhadap pihak domestik. Dengan demikian, perlindungan yang ada akan diberlakukan terhadap semua pihak, baik asing maupun domestik.

Walaupun tidak ada ketentuan yang secara eksplisit tersebut, dalam beberapa ketentuan memang ada beberapa perlindungan. Pada dasarnya, perlindungan tersebut sudah terlihat dari Pasal 4, Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 12 Undang-Undang Perbankan yang sudah dijelaskan sebelumnya. Selain dalam Undang-Undang Perbankan tersebut, perlindungan ini lebih dipertegas dalam beberapa Peraturan Bank Indonesia, seperti dalam kaitannya dengan masuknya

³²⁵ Hal ini diungkapkan beliau dalam wawancara dengan penulis pada hari Selasa tanggal 13 April 2010 di Gedung Tipikal Lantai 9, Bank Indonesia pada pukul 14.00 WIB.

investor, baik investor asing maupun investor domestik, ke dalam bank umum nasional (bank umum konvensional dan bank umum syariah). Dalam hal ini, untuk menjadi pemegang saham dari bank umum tersebut, terdapat sebuah pengaturan yang dibuat oleh Bank Indonesia, yang dapat pula dikategorikan sebagai ketentuan yang melindungi kepentingan nasional, khususnya kepentingan nasional yang terkait dengan bidang perbankan, yaitu ketentuan mengenai penilaian kemampuan dan kepatutan (*fit and proper test*) yang terbagi menjadi dua peraturan, yaitu Peraturan Bank Indonesia No. 5/25/PBI/2003 tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan (*Fit and Proper Test*) dan Peraturan Bank Indonesia No. 11/31/PBI/2009 tentang Uji Kemampuan dan Kepatutan (*Fit and Proper Test*) Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah.

Hal ini dapat dikatakan sebagai kepentingan nasional, khususnya dalam bidang perbankan, karena pada dasarnya, segala operasional suatu bank tersebut dipengaruhi oleh keputusan dari para pemegang sahamnya, khususnya keputusan direksi. Sebab, hal ini sangat berkaitan dengan pengendalian bank sehingga sangat perlu diperhatikan pihak yang bagaimana yang dapat menjadi pemegang saham dan pengurus bank supaya hasil operasional yang berasal dari kebijakan dan keputusan para pemegang saham, khususnya pengurus bank tersebut dapat menjamin terlindunginya kepentingan nasional, khususnya yang berkaitan dengan perbankan dan perekonomian nasional.

Dalam Peraturan Bank Indonesia No. 5/25/PBI/2003 tersebut,³²⁶ dijelaskan bahwa peraturan ini dibuat untuk semua bank di Indonesia, yang meliputi bank umum, cabang bank asing dan juga BPR. Di dalam Pasal 1 angka 3, dijelaskan bahwa kepemilikan terhadap suatu bank itu akan menimbulkan pengendalian, yaitu suatu tindakan yang bertujuan untuk mempengaruhi pengelolaan dan/atau kebijakan perusahaan, termasuk bank dalam cara apapun, baik langsung maupun tidak langsung. Dengan demikian, pihak-pihak yang termasuk sebagai pengendali bank wajib tunduk pada ketentuan dalam Peraturan Bank Indonesia ini, dimana

³²⁶ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan*, PBI No. 5/25/PBI/2003, LN Tahun 2003 NO. 124, TLN No. 4334, Pasal 1 angka 1 dan 2.

para pihak tersebut meliputi perseorangan, badan hukum atau kelompok usaha yang melakukan pengendalian terhadap bank termasuk tetapi tidak terbatas pada pemegang saham pengendali, pengurus, dan pejabat eksekutif bank.

Penilaian kemampuan dan kepatutan tersebut dilakukan oleh Bank Indonesia terhadap beberapa pihak, seperti calon pemegang saham pengendali dan pengurus bank, pemegang saham pengendali dan pengurus bank, dan pejabat eksekutif bank serta pemimpin kantor perwakilan bank asing dalam hal terdapat indikasi seperti bahwa pihak tersebut memiliki peranan dalam merumuskan kebijakan dan kegiatan operasional bank.³²⁷ Penilaian terhadap calon pemegang saham pengendali dilakukan dengan menilai apakah calon pemegang saham tersebut memenuhi persyaratan integritas, seperti memiliki akhlak yang baik, memiliki komitmen terhadap peraturan perundang-undangan dan pengembangan operasional bank yang sehat serta tidak termasuk dalam Daftar Tidak Lulus.³²⁸ Selain itu, mereka juga harus memenuhi persyaratan kelayakan keuangan, seperti persyaratan kemampuan keuangan, tidak masuk dalam daftar kredit macet, tidak pernah dinyatakan pailit, bersedia mengatasi kesulitan permodalan dan likuiditas yang dihadapi bank dan tidak memiliki utang yang jatuh tempo serta bermasalah. Penilaian ini juga dilakukan bila ada penggantian Direksi atau Komisaris.³²⁹

Permohonan untuk memperoleh persetujuan ini diajukan oleh bank tersebut kepada Bank Indonesia baik atas inisiatif bank itu sendiri, inisiatif calon pemegang saham pengendali maupun atas inisiatif Bank Indonesia. Persetujuan atau penolakan atas permohonan itu paling lambat harus disampaikan oleh Bank Indonesia paling lambat 30 hari setelah dokumen permohonan lengkap diterima oleh Bank Indonesia.³³⁰ Persetujuan atau penolakan tersebut dapat diberikan setelah Bank Indonesia melakukan penilaian kemampuan dan kepatutan tersebut yang meliputi penelitian administratif dan wawancara. Selain itu, Bank Indonesia

³²⁷ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan... Op Cit*, Pasal 3.

³²⁸ *Ibid*, Pasal 5.

³²⁹ *Ibid*, Pasal 6 beserta penjelasannya.

³³⁰ *Ibid*, Pasal 7.

juga dapat meminta bank, pemegang saham pengendali, atau pihak lainnya untuk memberikan komitmen tertulis dalam rangka pengembangan operasional bank yang sehat.³³¹ Kalau calonnya berupa badan hukum, penilaian tersebut dilakukan dengan menilai badan hukum yang bersangkutan dan pengurusnya serta pihak-pihak yang merupakan pemilik dan pengendali terakhir dari badan hukum tersebut (*ultimate shareholder*). Bila *ultimate shareholder*nya adalah pemerintah negara lain dan ada larangan untuk menunjukkan data dan dokumen yang menjadi persyaratan, Bank Indonesia dapat memilih *ultimate shareholder* lain untuk menggantikan pemerintah negara lain tersebut. Pihak-pihak tersebut tetap harus menjalani penelitian administratif dan wawancara.

Terkait dengan persetujuan, apabila ada calon pemegang saham pengendali yang sudah mempunyai saham di suatu bank namun belum ada persetujuan dari Bank Indonesia, maka calon tersebut tidak dapat melakukan tindakan sebagai pemegang saham pengendali. Kalau calon tersebut tidak lulus, maka calon tersebut harus mengalihkan sahamnya kepada pemegang saham lain yang lulus paling lambat dalam jangka waktu 90 hari setelah adanya surat pemberitahuan dari Bank Indonesia kepada bank tersebut.³³²

Penilaian terhadap calon pengurus juga sama seperti pada calon pemegang saham pengendali, tetapi dengan ditambahkan syarat kompetensi.³³³ Jadi, bagi calon Komisaris, perlu ada pengetahuan dan pengalaman yang memadai dan relevan di bidang perbankan sedangkan untuk calon Direksi, perlu ada pengalaman dan keahlian di bidang perbankan atau keuangan dan juga perlu ada kemampuan untuk melakukan pengelolaan strategis dalam rangka pengembangan operasional bank yang sehat, serta mayoritas anggota direksi harus mempunyai pengalaman minimal 5 tahun sebagai pejabat eksekutif pada bank.³³⁴ Tata cara pengajuan permohonannya sama dengan tata cara permohonan calon pemegang saham pengendali tetapi untuk calon pengurus, maksimal hanya boleh

³³¹ *Ibid*, Pasal 8.

³³² *Ibid*, Pasal 13.

³³³ *Ibid*, Pasal 15, 16 dan 18.

³³⁴ *Ibid*, Pasal 17.

mengajukan 2 calon untuk setiap lowongan.³³⁵ Pada dasarnya setiap calon tersebut harus disetujui oleh Bank Indonesia. Kalau tidak disetujui tetapi sudah diangkat sebagai pengurus oleh RUPS bank tersebut, maka RUPS itu harus memberhentikan calon yang barusan.³³⁶

Terhadap pemegang saham pengendali dan pengurus yang sudah ada, masing-masing juga dinilai oleh Bank Indonesia dengan persyaratan yang sama dengan para calonnya. Faktor integritas dari pemegang saham pengendali harus dinilai untuk melihat apakah pemegang saham pengendali tersebut tidak melakukan hal-hal yang bersifat menipu.³³⁷ Begitu pula dengan faktor integritas dari pengurus dan pejabat eksekutif dimana dalam hal ini Bank Indonesia mau melihat apakah pengurus tersebut pernah melakukan tindakan yang sama dengan pemegang saham pengendali.³³⁸ Untuk hal ini, penilaian tersebut dapat dilakukan sewaktu-waktu Bank Indonesia merasa memerlukannya³³⁹ dimana penilaian itu dilakukan dengan pengumpulan informasi, pelaksanaan pemeriksaan, konfirmasi hasil penilaian sementara, dan sebagainya yang diatur dalam Pasal 28. Konsekuensi dari penilaian tersebut pada dasarnya adalah dapat atau tidak terus menjadi pemegang saham pengendali, pengurus, maupun pejabat eksekutif. Kalau tidak lulus, maka pihak-pihak tersebut dilarang untuk menjadi pemegang saham pengendali dan mempunyai kepemilikan saham atas bank lebih dari 10% dan juga dilarang untuk menjadi pengurus dan pejabat eksekutif dalam bank umum maupun BPR. Pihak yang dilarang menjadi pengurus dan pejabat eksekutif ini wajib untuk mengundurkan diri paling lambat dalam waktu 90 hari.³⁴⁰ Namun, pada dasarnya bagi para pemegang saham pengendali, pengurus dan pejabat eksekutif bank yang tidak lulus dan bila ingin kembali menjadi pemegang saham

³³⁵ *Ibid*, Pasal 19.

³³⁶ *Ibid*, Pasal 20.

³³⁷ *Ibid*, Pasal 24.

³³⁸ *Ibid*, Pasal 26.

³³⁹ *Ibid*, Pasal 27.

³⁴⁰ *Ibid*, Pasal 36, 37 dan 39.

pengendali, pengurus dan pejabat eksekutif, dapat mengajukan peninjauan kembali yang diatur dalam Pasal 47.

Mengenai penilaian kemampuan dan kepatutan terhadap calon dan pemegang saham pengendali, pengurus serta pejabat eksekutif dari bank umum syariah pada dasarnya dilakukan dengan cara dan persyaratan yang sama dengan bank umum konvensional. Hanya saja, untuk bank umum syariah, hal ini diatur dalam Peraturan Bank Indonesia No. 11/31/PBI/2009 tentang Uji Kemampuan dan Kepatutan (*Fit and Proper Test*) Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah.

Terkait dengan penilaian kemampuan dan kepatutan ini, menurut Pak Imam Subarkah,³⁴¹ bila ada investor, termasuk investor asing yang mau membeli saham bank umum sampai dengan lebih dari 25%, maka Bank Indonesia akan memanggil pihak investor tersebut dan Bank Indonesia akan meminta investor tersebut untuk tetap terus menjadi pemegang saham, khususnya pemegang saham pengendali bank yang bersangkutan, paling tidak selama beberapa tahun/periode tertentu sebelum pihak investor ini menjual sahamnya kembali. Hal ini dilakukan untuk mencegah terjadinya fluktuasi pembelian saham bank dan secara umum dapat menimbulkan kerentanan arus keluar masuknya uang.

Selain Peraturan Bank Indonesia mengenai penilaian kemampuan dan kepatutan tersebut, perlindungan tersebut juga dapat dilihat dari adanya ketentuan mengenai pembatasan tenaga kerja asing yang diatur dalam Peraturan Bank Indonesia No. 9/8/PBI/2007 tentang Pemanfaatan Tenaga Kerja Asing dan Program Alih Pengetahuan di Sektor Perbankan. Di dalam peraturan ini dinyatakan bahwa bank memang dapat memanfaatkan tenaga kerja asing, tetapi dengan tetap mempertimbangkan ketersediaan tenaga kerja Indonesia.³⁴² Sehubungan dengan hal tersebut, di dalam Pasal 3 dinyatakan bahwa bank hanya dapat memanfaatkan tenaga kerja asing dalam jabatan/posisi tertentu saja, yaitu sebagai Komisaris dan Direksi, Pejabat Eksekutif dan Tenaga Ahli/Konsultan.

³⁴¹ Hal ini diungkapkan beliau pada wawancara yang dilakukan pada hari Senin, tanggal 31 Mei 2010, di Gedung Tipikal Lantai 9, Bank Indonesia, pukul 14.30 WIB.

³⁴² Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Pemanfaatan Tenaga Kerja Asing dan Program Alih Pengetahuan di Sektor Perbankan*, PBI No. 9/8/PBI/2007, LN Tahun No. 76, TLN No. 4732, Pasal 2.

Tenaga ahli/konsultan ini adalah orang yang memiliki pengetahuan teknis tertentu dengan standar kualifikasi keahlian yang memadai dimana hal tersebut didapatkan dari pendidikan dan pengalaman kerja. Namun, jabatan-jabatan itu hanya bisa diisi oleh tenaga kerja asing bila dalam bank tersebut terdapat 25% atau lebih kepemilikan asing.³⁴³

Sehubungan dengan jabatan tertentu tersebut, bank juga hanya dapat memanfaatkan tenaga kerja asing untuk bidang-bidang tugas tertentu yang detailnya dijelaskan dalam Surat Edaran Bank Indonesia. Namun, bila tenaga kerja asing tersebut ingin dimanfaatkan untuk bidang-bidang tugas lain yang tidak termasuk dalam Surat Edaran tersebut, maka harus ada persetujuan terlebih dahulu oleh Bank Indonesia.³⁴⁴ Selain itu, tenaga kerja asing tersebut tidak boleh dimanfaatkan untuk bidang tugas seperti personalia dan kepatuhan.³⁴⁵

Pemanfaatan tenaga kerja asing ini wajib disampaikan pada Bank Indonesia dan dicantumkan dalam Rencana Bisnis bank yang bersangkutan, beserta dengan perubahan terhadap rencana pemanfaatan tenaga kerja asing ini. Kalau ada pemanfaatan tersebut yang di luar rencana, bank yang bersangkutan wajib meminta izin Bank Indonesia terlebih dahulu dan wajib pula dicantumkan dalam perubahan rencana bisnis bank bila perubahan rencana bisnis tersebut belum disampaikan pada Bank Indonesia. Kalau sudah, rencana pemanfaatan tersebut harus dicantumkan dalam Laporan Realisasi Rencana Bisnis Bank.³⁴⁶

Terkait dengan perizinan, bank yang bersangkutan harus meminta izin Bank Indonesia untuk mengangkat tenaga kerja asing untuk jabatan Komisaris, Direksi dan Pejabat Eksekutif seperti yang diatur dalam Pasal 7. Namun, sebelumnya bagi tenaga kerja asing yang mau mengisi jabatan Komisaris dan Direksi, mereka harus lulus penilaian kemampuan dan kepatutan dahulu dan juga memiliki pengetahuan mengenai Indonesia.³⁴⁷ Untuk Pejabat Eksekutif, tenaga

³⁴³ *Ibid*, Pasal 12 ayat (1).

³⁴⁴ *Ibid*, Pasal 4 ayat (1) dan (2).

³⁴⁵ *Ibid*, Pasal 5.

³⁴⁶ *Ibid*, Pasal 6.

³⁴⁷ *Ibid*, Pasal 8.

kerja asing tersebut harus memiliki pengalaman yang memadai di bidang tugasnya dan juga tidak merangkap jabatan pada bank atau perusahaan lain serta mampu berbahasa Indonesia yang baik. Dalam jabatan ini, jangka waktu pemanfaatan yang diberikan adalah paling lama selama 3 tahun dan dapat diperpanjang 1 kali untuk paling lama 1 tahun.³⁴⁸ Begitu pula dengan pemanfaatan pada jabatan sebagai tenaga ahli/konsultan.³⁴⁹

Namun, untuk jabatan-jabatan tertentu di atas, 50% dari anggota Dewan Komisaris harus merupakan WNI, mayoritas dari anggota Direksi juga harus berstatus WNI dan mayoritas dari pejabat eksekutif di kantor pusat bank pun wajib berkewarganegaraan Indonesia.³⁵⁰ Menurut Pasal 13, untuk bank yang kepemilikan asingnya kurang dari 25%, bank tersebut hanya dapat menggunakan tenaga kerja asing untuk jabatan Tenaga Ahli/Konsultan saja, kecuali bila dengan persentase kurang dari 25% tersebut, warga negara atau badan hukum asing tersebut merupakan pemegang saham pengendali bank, dimana terhadap hal ini, bank tersebut masih dapat menggunakan tenaga kerja asing untuk jabatan Komisaris, Direksi dan Tenaga Ahli/Konsultan. Untuk bank yang menggunakan tenaga kerja asing sebagai Tenaga Ahli/Konsultan dan Pejabat Eksekutif, bank tersebut harus memastikan bahwa terjadi alih pengetahuan, yang dilakukan dengan cara memberikan dua tenaga pendamping untuk 1 tenaga ahli, atau adanya pendidikan dan pelatihan bagi tenaga kerja pendamping tersebut.³⁵¹

Mengenai permohonan persetujuan pemanfaatan tenaga kerja asing sebagai tenaga ahli dan pejabat eksekutif, hal ini diatur lebih dalam Pasal 19 sampai Pasal 21.

Terkait dengan pemanfaatan tenaga kerja asing tersebut, selain persyaratan-persyaratan yang sudah diatur dalam Peraturan Bank Indonesia No. 9/8/PBI/2007 tersebut, sekarang ini sedang dibuat sebuah standar profesi baik umum maupun khusus untuk para bankir oleh sebuah organisasi profesi, yaitu

³⁴⁸ *Ibid*, Pasal 9.

³⁴⁹ *Ibid*, Pasal 11.

³⁵⁰ *Ibid*, Pasal 12 ayat (3), (4), dan (5).

³⁵¹ *Ibid*, Pasal 17.

Ikatan Bankir Indonesia.³⁵² Dengan demikian, diharapkan dengan adanya standar profesi tersebut, akan ditemui bankir-bankir di Indonesia, termasuk bankir asing yang patut dan kompeten sesuai dengan persyaratan dalam peraturan dan dalam standar profesi tersebut yang diharapkan pula dapat memajukan kepentingan rakyat banyak.

Pada intinya, ketentuan-ketentuan yang sudah dijelaskan di atas merupakan ketentuan-ketentuan yang walaupun tidak secara eksplisit menyatakan mengenai perlindungan terhadap kepentingan nasional, khususnya dalam bidang perbankan, paling tidak ketentuan-ketentuan tersebut sudah mewakili kepentingan nasional, khususnya dalam bidang perbankan dari adanya liberalisasi dalam hal kepemilikan asing pada bank umum nasional tersebut. Dengan demikian, diharapkan dengan adanya penilaian yang ketat baik terhadap calon maupun yang sudah menjadi pemegang saham pengendali, pengurus dan pejabat eksekutif, serta terhadap bankir-bankir asing, akan didapatkan pihak-pihak yang memang layak dan mampu untuk mendukung pengembangan operasional bank yang sehat dimana dengan begitu dapat tidak akan menimbulkan kerugian terhadap masyarakat, baik produsen (dalam hal ini merupakan pihak-pihak domestik yang menjalani usaha perbankan, khususnya usaha BPR dan bank umum yang hanya dimiliki oleh pemodal domestik). maupun konsumen dan juga dapat terwujud kesejahteraan dalam hal ekonomi yang merupakan kepentingan nasional dalam bidang perbankan.

Terkait dengan pembahasan ini, ada pula beberapa pihak yang menyatakan bahwa untuk menghadapi /menetralisasi dampak negatif yang sudah ada dan mungkin timbul dari adanya kepemilikan asing pada bank umum di Indonesia, diperlukan adanya pembatasan kepemilikan asing, khususnya pembatasan dalam hal persentase kepemilikan asing tersebut dalam bank umum. Namun, sehubungan dengan hal ini, ada beberapa pihak³⁵³ pula yang menyatakan bahwa pada dasarnya

³⁵² Hal ini diungkapkan oleh Ibu Anika Faisal dalam wawancara yang dilakukan via email pada tanggal 1 juni 2010.

³⁵³ Hal ini diungkapkan oleh Bapak Zulkarnain Sitompul, selaku Dosen Program Pascasarjana UI, Ibu Anika Faisal selaku Ketua Bidang Hukum dan Governance Perbanas dan Bapak Imam Subarkah dari Direktorat Hukum Bank Indonesia.

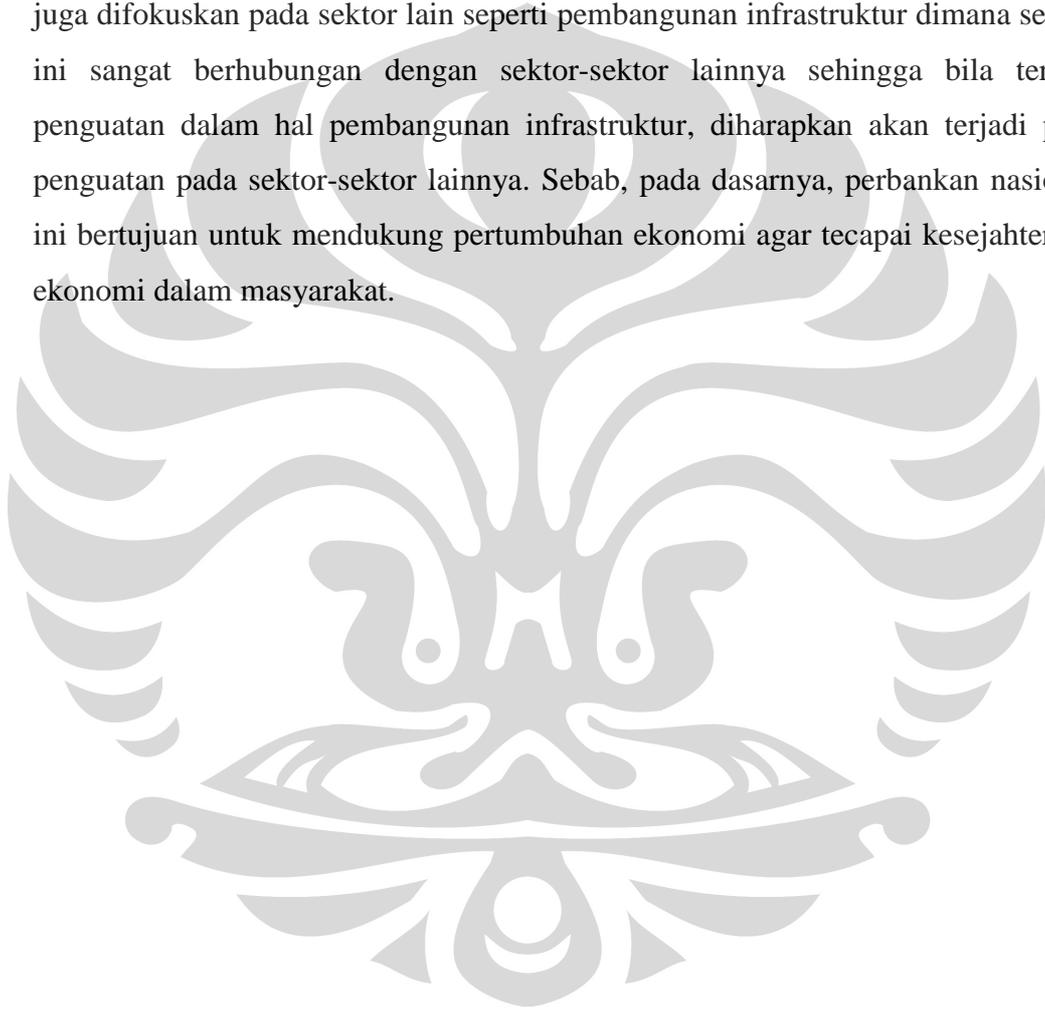
tidak perlu dipermasalahkan mengenai perlu atau tidaknya terdapat pembatasan kepemilikan asing, khususnya kepemilikan asing dalam bank umum tersebut. Sebab, hal yang terpenting pada saat ini adalah bagaimana mengoptimalkan kinerja bank-bank umum tersebut, bagaimana menemukan pihak-pihak yang memang patut dan mampu untuk menjalankan bank tersebut dimana memang harus ada pihak-pihak yang mempunyai visi untuk memajukan kepentingan nasional dalam bidang perbankan dan perekonomian secara umum.

Selain itu, hal penting lainnya adalah bagaimana menyadarkan bank-bank umum tersebut untuk dapat lebih mengoptimalkan fungsi utama dari bank itu sendiri, yaitu sebagai *financial intermediary* (perantara keuangan), dimana sebagai perantara keuangan, bank tersebut berfungsi untuk menghimpun dana dari masyarakat, seperti dalam bentuk simpanan/tabungan, kemudian menyalurkannya kembali kepada masyarakat.

Dalam hal penyaluran kembali kepada masyarakat ini, ada pihak yang menyatakan bahwa lebih baik dana dari masyarakat tersebut disalurkan untuk membiayai sektor-sektor yang sangat penting yang berguna untuk menunjang pembangunan ekonomi, seperti dengan memberikan kredit untuk investasi jangka menengah dan jangka panjang sehingga tidak hanya diberikan dengan tujuan sebagai pembiayaan yang bersifat konsumtif semata. Sehubungan dengan hal ini, pada kenyataannya, sekarang bank-bank umum tersebut, termasuk bank-bank umum yang sebagian dimiliki oleh pihak asing, memang sudah banyak yang memberikan pembiayaan untuk sektor-sektor yang riil, seperti sektor Usaha Kecil dan Menengah (UKM) dan hal tersebut memang diperbolehkan oleh Undang-Undang Perbankan, yang dirumuskan dalam Pasal 5 ayat (2) tersebut.

Akan tetapi, sekarang ini pembiayaan untuk sektor UKM tersebut menjadi seperti tren baru dan pada akhirnya membuat semakin kecilnya lahan bagi BPR yang memang berfungsi untuk membiayai sektor-sektor yang riil menjadi semakin mengecil. Sebab, seperti yang sudah dijelaskan dalam subbab mengenai dampak terhadap perbankan nasional, bank-bank umum ini menerapkan suku bunga yang rendah dan hal ini memang dirumuskan dalam Pasal 12 Undang-Undang Perbankan tersebut, dimana dalam penjelasannya dikatakan bahwa program

peningkatan tersebut dilakukan melalui penyediaan kredit dengan bunga yang rendah atau dengan tingkat bagi hasil yang rendah (untuk pembiayaan berdasarkan prinsip syariah). Akan tetapi, kalau semakin lama dibiarkan, kemungkinan ekspansi yang dilakukan oleh bank-bank umum ini akan memperkecil peluang bagi BPR untuk bergerak dan menjalankan fungsinya. Sehubungan dengan hal ini, ada pula pihak yang menyatakan bahwa untuk itu tidak perlu semua pembiayaan tersebut difokuskan pada sektor UKM saja, tetapi juga difokuskan pada sektor lain seperti pembangunan infrastruktur dimana sektor ini sangat berhubungan dengan sektor-sektor lainnya sehingga bila terjadi penguatan dalam hal pembangunan infrastruktur, diharapkan akan terjadi pula penguatan pada sektor-sektor lainnya. Sebab, pada dasarnya, perbankan nasional ini bertujuan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi agar tercapai kesejahteraan ekonomi dalam masyarakat.



BAB 5

PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan, ada dua hal penting yang menjadi kesimpulan dari penulis terkait dengan perlindungan terhadap kepentingan nasional, khususnya kepentingan nasional dalam kaitannya dengan perbankan, yaitu:

1. Pada dasarnya, liberalisasi dalam hal kepemilikan asing pada bank umum ini dimulai dengan adanya liberalisasi ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan perbankan di Indonesia yang sudah dimulai sejak tahun 1970an, terutama sejak lahirnya Pakto 88 pada tahun 1988, dimana setelah beberapa lama tertutup, sudah dibuka kembali kemungkinan bagi investor asing untuk masuk ke dalam industri perbankan nasional, dimana pada waktu itu masuknya investor asing dapat dilakukan dengan beberapa bentuk, seperti pembukaan kantor cabang bank asing, pembukaan kantor perwakilan bank asing, pembelian saham melalui pasar modal, dan pembentukan bank campuran. Kemudian, pada tahun 1995 Indonesia ikut serta dalam persetujuan WTO, khususnya persetujuan mengenai GATS dan sudah memberikan komitmen yang merupakan kewajiban bagi setiap negara anggota sehingga dengan demikian, semua ketentuan dalam persetujuan GATS-WTO tersebut, termasuk pula komitmen yang diberikan Indonesia semakin menegaskan bahwa Indonesia telah lebih membuka diri bagi para investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia, khususnya dalam industri perbankan. Akibat dari keikutsertaan ini, Indonesia wajib untuk menyesuaikan semua ketentuan yang terkait dengan perbankan dengan semua ketentuan dalam persetujuan GATS-WTO beserta komitmen Indonesia.

Namun, pada awal tahun 1997, Indonesia mengalami krisis yang juga berdampak pada industri perbankan sehingga kondisi perbankan saat itu sangat memburuk. Akibatnya, untuk memperbaiki dan menata kembali perbankan Indonesia, Indonesia membutuhkan dana yang besar untuk

menguatkan struktur permodalan bank dan juga menata kembali pengelolaan bank. Dengan adanya kondisi tersebut, akhirnya pemerintah Indonesia melahirkan beberapa ketentuan baru dimana ketentuan baru ini mempengaruhi semakin banyaknya asing yang masuk ke dalam industri perbankan Indonesia. Ketentuan baru tersebut adalah ketentuan mengenai pembelian saham bank umum yang dirumuskan dalam Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum, dimana ketentuan tersebut menyatakan bahwa pihak asing dapat memiliki saham pada bank umum maksimal sebesar 99%, jauh lebih luas daripada ketentuan sebelum krisis dan ketentuan dalam komitmen Indonesia di GATS-WTO sendiri. Dengan adanya ketentuan ini, maka terjadi perubahan ketentuan mengenai kepemilikan bank yang dirumuskan dalam Peraturan Bank Indonesia No. 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum dan Peraturan Bank Indonesia No. 11/3/PBI/2009 tentang Bank Umum Syariah.

Ketentuan lain yang juga mempengaruhi perkembangan kepemilikan asing pada bank umum ini adalah ketentuan mengenai kebijakan modal inti minimum yang harus mencapai 100 miliar rupiah. Akibatnya, banyak bank-bank yang permodalannya kurang kuat yang akhirnya menjual sahamnya kepada investor asing yang memang pada dasarnya mempunyai modal yang kuat. Sebelumnya, perkembangan ini juga dipengaruhi oleh adanya program divestasi saham pemerintah yang awalnya dimasukkan untuk membantu bank-bank pada masa krisis. Perkembangan kepemilikan asing dalam bank umum ini juga diperkuat dengan adanya ketentuan mengenai kebijakan kepemilikan tunggal (*Single Presence Policy*). Sebab, kebijakan ini semakin mempertegas kepemilikan asing di industri perbankan Indonesia, khususnya kepemilikan pada bank umum karena kebijakan ini menghendaki agar dalam satu bank hanya boleh terdapat satu pemegang saham pengendali. Akibatnya, banyak dari bank-bank tersebut yang dimerger atau diakuisisi oleh pihak asing lainnya, terlebih dengan diberinya insentif bagi bank-bank yang mau melakukan merger dan akuisisi. Walaupun begitu, pada dasarnya, kebijakan ini bukan bertujuan untuk meningkatkan kepemilikan asing, tetapi bertujuan untuk menguatkan perbankan nasional sehingga kebijakan ini diberlakukan

terhadap semua bank di Indonesia, kecuali kantor cabang bank asing. Dengan demikian, kebijakan ini juga tidak melanggar prinsip *national treatment*.

2. Seperti sudah dijelaskan sebelumnya, liberalisasi ini pada dasarnya telah meningkatkan tingkat kepemilikan asing pada bank umum di Indonesia, dimana walaupun tidak semua secara langsung, peningkatan ini pun memberikan pengaruh pada kinerja dan bank-bank umum tersebut, baik itu pengaruh yang positif maupun pengaruh yang negatif walaupun pada dasarnya kepemilikan asing ini bukanlah faktor utama yang mempengaruhi kinerja dari bank tersebut. Namun, bagaimanapun juga, tetap saja diperlukan suatu perlindungan bagi kepentingan nasional supaya tidak terjadi lagi pengaruh-pengaruh/dampak negatif tersebut.

Pada kenyataannya, memang tidak ada suatu ketentuan khusus yang mengatur secara eksplisit mengenai perlindungan untuk kepentingan nasional, khususnya yang lebih mengarah pada kepentingan pihak domestik. Sebab, pada dasarnya, sebagai negara berkembang, Indonesia masih memerlukan permodalan yang kuat untuk membangun negara, yang salah satunya dilakukan dengan membangun perekonomian negara dan ada kalanya kita membutuhkan bantuan dan dukungan dari luar negara, terutama dengan adanya globalisasi ekonomi dewasa ini sehingga akan semakin sulit bagi kita untuk tidak berhubungan dengan pihak-pihak dari luar negara. Sehubungan dengan hal itu, dengan keikutsertaan Indonesia dalam WTO, ada kewajiban bagi Indonesia untuk memberikan perlakuan yang non-diskriminatif dan sama antara pihak asing sebagai investor/pelaku usaha dan pihak domestik.

Walaupun begitu, sebagai negara yang berdaulat, Indonesia tetap memiliki hak untuk melindungi kepentingannya nasionalnya. Hal itu juga disadari oleh negara-negara lain sehingga dalam persetujuan GATS-WTO, terdapat beberapa ketentuan untuk melindungi kepentingannya nasionalnya, seperti pengecualian-pengecualian yang terdapat dalam Pasal XIV dan Pasal XIV bis GATS yang bersifat permanen, dan juga pengecualian dari prinsip MFN dan *national treatment*. Selain itu, ada pula ketentuan mengenai *Emergency Safeguard*

Exceptions yang bersifat sementara, bergantung pada kondisi suatu negara anggota.

Sementara itu, untuk melindungi kepentingan nasional, khususnya kepentingan dalam bidang perbankan, juga terdapat beberapa ketentuan yang terkait, seperti:

- a) ketentuan tentang tujuan nasional dalam UUD 1945 dan tujuan perbankan nasional, serta tentang program peningkatan kesejahteraan rakyat kecil yang diatur dalam Pasal 4, Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 12 Undang-Undang Perbankan;
- b) ketentuan mengenai penilaian kemampuan dan kepatutan bagi para pemegang saham pengendali, pengurus dan pejabat eksekutif bank, yang dirumuskan dalam Peraturan Bank Indonesia No. 5/25/PBI/2003 tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan (*Fit and Proper Test*) serta Peraturan Bank Indonesia No. 11/3/PBI/2009 tentang Uji Kemampuan dan Kepatutan (*Fit and Proper Test*) Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah,
- c) ketentuan mengenai pemanfaatan tenaga kerja asing yang diatur dalam Peraturan Bank Indonesia No. 9/8/PBI/2007 tentang Pemanfaatan Tenaga Kerja Asing dan Program Alih Pengetahuan Di Sektor Perbankan.

Semua ketentuan ini diharapkan akan dapat membantu menemukan pemegang saham pengendali, pengurus dan pejabat eksekutif yang layak dan mampu, serta tenaga kerja asing lainnya yang dapat mendukung terciptanya penguatan perbankan dimana dengan fungsinya sebagai jantung perekonomian, penguatan bank ini akan mempengaruhi pula penguatan perekonomian.

Pada intinya, hal yang perlu dilakukan adalah bagaimana menyeimbangkan kepentingan liberalisasi tersebut dengan kepentingan nasional sehingga antara kepastian hukum dan keadilan rakyat tetap terjaga. Untuk itu, memang perlu ada peran pemerintah untuk melakukan intervensi bila memang terjadi suatu ketidakseimbangan antara dua kepentingan tersebut.

Dengan demikian, sehubungan dengan masalah perlu atau tidak adanya pembatasan kepemilikan asing tersebut, dengan melihat pendapat dari berbagai narasumber, latar belakang dan pengaruh dari kepemilikan asing pada bank umum itu sendiri, walaupun secara pribadi penulis berpendapat seharusnya presentase kepemilikan asing tidak sampai sebesar itu, pada akhirnya penulis berpendapat bahwa dengan kondisi yang ada saat ini, memang tidak relevan apabila mau dilakukan pembatasan tersebut. Sebab, hal ini akan menimbulkan ketidakpastian hukum di Indonesia, sedangkan Indonesia sendiri sudah menganut prinsip *progressive liberalization* sehingga suatu saat, mau tidak mau, kepemilikan asing ini akan semakin meningkat.

Bila ketidakpastian hukum ini muncul, hal ini akan berpengaruh pula pada upaya penguatan perekonomian dalam rangka menciptakan kesejahteraan rakyat dimana sampai saat ini Indonesia memang masih membutuhkan bantuan dari luar negara dan dengan adanya globalisasi ini, sulit untuk membatasi hubungan antarnegara tersebut. Selain itu, pembatasan ini dapat pula mengakibatkan terjadinya *indirect expropriation* (perampasan secara tidak langsung) dimana dalam hal ini, para pemegang saham tersebut akan merugi bila diharuskan untuk menjual sahamnya secara cepat.³⁵⁴ Dengan demikian, hal yang harus dipikirkan adalah bagaimana proses pemilihan pemegang saham, pengurus serta pejabat eksekutif tersebut supaya dapat mendukung kepentingan rakyat banyak/kepentingan nasional.

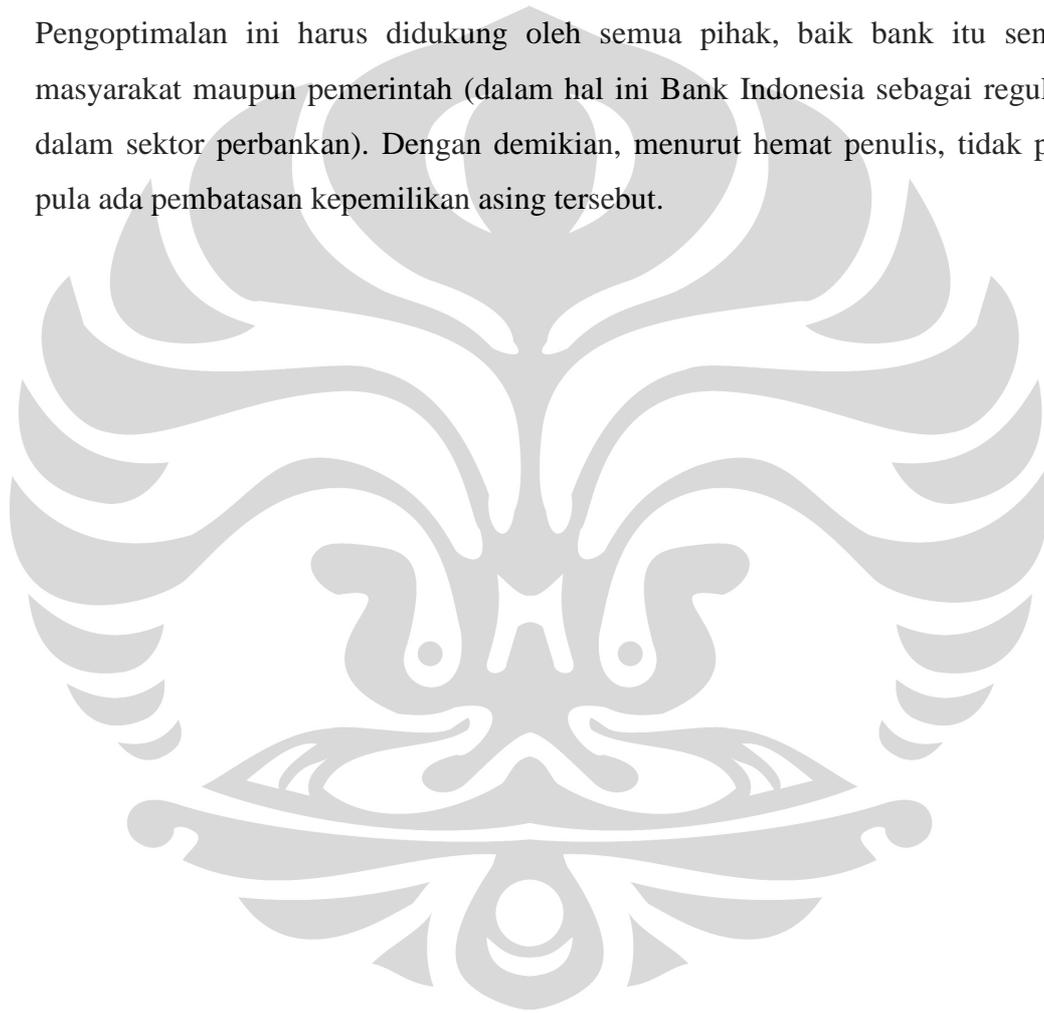
5.2. **Saran**

Saran yang dapat penulis ajukan dalam hal ini adalah harus ada pula pengoptimalan dari pelaksanaan semua ketentuan yang mengatur mengenai liberalisasi dalam hal kepemilikan asing pada bank umum tersebut, seperti adanya penegasan aturan mengenai pelaksanaan program peningkatan taraf hidup rakyat banyak itu lagi yang diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Perbankan sehingga tidak akan ada kesenjangan antara bank umum dan BPR serta dapat pula

³⁵⁴ Hal ini disampaikan oleh Bapak Imam Subarkah dalam wawancara yang dilakukan pada hari Senin, tanggal 31 Mei 2010, di Gedung Tipikal Lantai 9, Bank Indonesia pada pukul 14.30.

membantu meningkatkan pertumbuhan ekonomi dari pihak domestik sendiri sebagai bagian dari kepentingan nasional dimana hal tersebut ditandai dengan semakin bangkitnya pihak domestik tersebut.

Selain itu, menurut penulis, juga harus ada pengoptimalan kembali fungsi dari bank itu sendiri sebagai perantara keuangan sehingga dengan begitu, hal tersebut juga akan menimbulkan keuntungan dan kesejahteraan bagi masyarakat, dimana hal tersebut memang merupakan kepentingan nasional Indonesia. Pengoptimalan ini harus didukung oleh semua pihak, baik bank itu sendiri, masyarakat maupun pemerintah (dalam hal ini Bank Indonesia sebagai regulator dalam sektor perbankan). Dengan demikian, menurut hemat penulis, tidak perlu pula ada pembatasan kepemilikan asing tersebut.



DAFTAR REFERENSI

BUKU

Ali, Abdullah. *Liku-Liku Sejarah Perbankan Indonesia*. (Jakarta: Grasindo, 1995).

Bank Indonesia. *Booklet Perbankan Indonesia 2008*.

----- . *Booklet Perbankan Indonesia 2009*.

----- . *Rezim Investasi Di Indonesia Dalam Kaitannya dengan Perjanjian Hasil Putaran Uruguay*. Diskusi dengan Pakar Hukum, 1995.

Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Sekilas WTO (World Trade Organization), Edisi Keempat*. (Jakarta: Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi dan Hak Kekayaan Intelektual, Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, 2006).

Djumhana, Muhammad. *Asas-Asas Hukum Perbankan*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008).

----- . *Hukum Perbankan Indonesia*. (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006).

Goeltom, Miranda S. *Indonesia's Financial Liberalization An Empirical Analysis of 1981 – 1988 Panel Data*. (Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 1995).

Hermansyah. *Hukum Perbankan Nasional Indonesia Ditinjau Menurut Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, dan Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 jo. Undang-Undang No. 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia*. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008).

Ibrahim, Johannes. "Penerapan Single Presence Policy dan Dampaknya Bagi Perbankan Nasional". *Jurnal Hukum Bisnis Volume 27 No. 2 Tahun 2008*. (Jakarta: Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, 2008), hal. 5.

Kartadjoemena, H.S. *GATT dan WTO Sistem, Forum dan Lembaga Internasional Di Bidang Perdagangan*. (Jakarta: UI-Press, 1996).

- Kusumaatmadja, Mochtar dan Etty R. Agoes. *Pengantar Ilmu Hukum Internasional*. (Bandung: PT. Alumni, 2003).
- . *Perjanjian WTO Mengenai Perdagangan Internasional Jasa Dilihat dari Perspektif Negara Berkembang*. Seminar Aspek Hukum Perdagangan Jasa Menurut WTO dan Komitmen Indonesia di Bidang Finansial. Institut Bankir Indonesia, 1997.
- Nasarudin, M. Irsa, et al. *Aspek Hukum Pasar Modal Indonesia*. (Jakarta: Kencana, 2008).
- Perwita, Anak Agung B. dan Yanyan Mochamad Yani. *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2005).
- Poerwadarminta, W.J.S. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. (Jakarta: Balai Pustaka, 1976).
- PT Capricorn Indonesia Consult Inc. *Studi tentang Industri Perbankan di Indonesia Di Masa Krisis Ekonomi 1998/1999*. (Jakarta: CIC, 1999).
- Rindjin, Ketut. *Pengantar Perbankan dan Lembaga Keuangan Bukan Bank*. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000).
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. (Jakarta: UI-Press, 2007).
- Suyatno, Thomas, et al. *Kelembagaan Perbankan*. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999).
- Tim Kerja Pimpinan Abdul Gani Abdullah. *Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Pengaturan Perbankan Syariah di Indonesia*. (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM RI, 2003).
- Tim Kerja Pimpinan Yunus Husein. *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Perubahan Undang-Undang Perbankan (Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 jo. Undang-Undang No. 10 Tahun 1998)*. (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, 2007).
- Usman, Rachmadi. *Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia*. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003).

----- . *Aspek-Aspek Hukum Perbankan Islam di Indonesia*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002).

World Trade Organization. *The Legal Text of Uruguay Round (GATS)*. Part II,

World Trade Organization. *Indonesia Schedule of Specific Commitments-Supplement 3* 1998.

Yusuf, Suffri. *Hubungan Internasional dan Politik Luar Negeri Sebuah Analisis Teoritis dan Uraian Tentang Pelaksanaannya*. (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1989).

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Bank Indonesia. *Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum*. PBI No. 11/1/PBI/2009. LN Tahun 2009 No. 27. TLN No. 4976.

----- . *Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum Syariah*. PBI No. 11/3/PBI/2009. LN Tahun 2009 No. 29. TLN No. 4978.

----- . *Peraturan Bank Indonesia tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia*. PBI No. 8/16/PBI/2006. LN Tahun 2006 No. 73. TLN No. 4642.

----- . *Peraturan Bank Indonesia tentang Pemanfaatan Tenaga Kerja Asing dan Program Alih Pengetahuan di Sektor Perbankan*. PBI No. 9/8/PBI/2007. LN Tahun No. 76. TLN No. 4732.

----- . *Peraturan Bank Indonesia tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatutan*. PBI No. 5/25/PBI/2003. LN Tahun 2003 NO. 124. TLN No. 4334.

----- . *Peraturan Bank Indonesia tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia No. 7/15/PBI/2005 tentang Jumlah Modal Inti Minimum Bank Umum*. PBI No. 9/16/PBI/2007. LN Tahun 2007 No. 145. TLN No. 4786.

----- . *Peraturan Bank Indonesia tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia No. 8/17/PBI/2006 tentang Insentif Dalam Rangka*

Konsolidasi Perbankan. PBI No. 9/12/PBI/2007. LN Tahun 2007 No. 120. TLN No. 4766.

-----, *Peraturan Bank Indonesia tentang Uji Kemampuan dan Kepatutan (Fit and Proper Test) Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah*. PBI No. 11/31/PBI/2009. LN Tahun 2009 No. 119. TLN No. 5042.

Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Bank Umum*. PP No. 70 Tahun 1992. LN Tahun 1992 No. 117. TLN No. 3503.

-----, *Peraturan Pemerintah tentang Ketentuan dan Tata Cara Pembukaan Kantor Cabang, Kantor Cabang Pembantu dan Kantor Perwakilan dari Bank yang Berkedudukan di Luar Negeri*. PP No. 24 Tahun 1999. LN Tahun 1999 No. 51. TLN No. 3830.

-----, *Peraturan Pemerintah tentang Pembelian Saham Bank Umum*. PP No. 29 Tahun 1999. LN Tahun 1999 No. 62. TLN No. 3841.

-----, *Undang-Undang tentang Bank Indonesia*. UU No. 23 Tahun 1999. LN Tahun 1999 No. 66. TLN No. 3843.

-----, *Undang-Undang tentang Pengesahan Agreement Establishing World Trade Organization (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia)*. UU No. 7 Tahun 1994. LN No. 57. TLN No. 3564.

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

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

-----, *Undang-Undang tentang Perbankan Syariah*. UU No. 21 Tahun 2008. LN No. 94. TLN No. 4867.

SKRIPSI/TESIS

Anggraeni, Tyas Dian. “Pengawasan Bank Asing Dalam Sistem Perbankan Indonesia (Suatu Tinjauan Terhadap Pengaturan yang Berlaku)”. (Tesis Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008).

Dehotman, Kornelis. “Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan Menuju Tata Perbankan yang Sehat dan Kompetitif”. (Tesis Program Pascasarjana Universitas Indonesia Jakarta, 2008).

Evandri, Taufani Sukmana. “Peningkatan Efektivitas Fungsi Pengawasan Bank Indonesia Guna Menghadapi Liberalisasi Perbankan”. (Tesis Program Studi Hukum Ekonomi Pascasarjana Universitas Indonesia, 2006).

Naufal, Naufi Ahmad “Liberalisasi Jasa Konstruksi di Indonesia dan Kesesuaian dengan Komitmen Dalam General Agreement on Trade in Services (GATS-WTO) di Bidang Jasa Konstruksi”. (Tesis Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2008).

ARTIKEL/JURNAL/BERITA DARI INTERNET

“Divestasi”. *Indonesia Merdeka*. [Selasa, 4 Mei 2010].
<<http://perjuanganindonesiabarur.wordpress.com/2009/06/07/divestasi/>>.

“Kurangi Peran Asing Di Bank”. *Koran Jakarta*. [Rabu, 27 Januari 2010].
<<http://www.koran-jakarta.com/berita-detail.php?id=10321>>.

“Sejarah Bank Indonesia: Perbankan Periode 1966 – 1983”., *Unit Khusus Museum Bank Indonesia*. [Rabu, 24 Maret 2010].
<<http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/D1FC7FE4-7400-4A35-B021-A4596387C20A/826/SejarahPerbankanPeriode19661983.pdf>>.

Afand. “Sejarah Perbankan-Pengertian, Asas, Fungsi dan Tujuan”. [Jumat, 5 Februari 2010]. <<http://www.afand.cybermq.com/post/detail/2357/sejarah-perbankan--pengertian-asas-fungsi-dan-tujuan>>.

Ahluwalia. “Menggugat Cengkraman Asing di Bank”. 23 Agustus 2009. [26 April 2010].
<<http://www.inilah.com/berita/ekonomi/2009/08/23/145894/menggugat-cengkraman-asing-di-bank/>>.

Asian Brain Content Team. “Mengenal Dunia Perbankan”. *Asian Brain*. [Jumat, 5 Februari 2010], <<http://www.anneahira.com/artikel-umum/perbankan.htm>>.

- Astuti, Dwi. "Sekilas WTO". *Bina Desa*. [Rabu, 17 Maret 2010]. <<http://www.binadesa.or.id>>.
- Atmanto, Irwan Andri. "Menahan Asing Mencaplok Bank Lokal". 22 Maret 2010. [22 April 2010]. <<http://indonesiafile.com/content/view/2263/91/>>.
- Bank Danamon. "Danamon Simpan Pinjam". [27 Mei 2010]. <<http://www.danamon.co.id/overview.php?ov=7&lng=1&idCon=382&ntlink=1>>.
- Bank Resona Perdania. [20 Mei 2010]. <<http://www.perdania.co.id>>.
- Bank Tabungan Pensiunan Nasional. "Produk dan Layanan". [27 Mei 2010]. <<http://www.btpn.com/index.php?page=produk>>.
- Basri, M. Chatib. "Liberalisasi Perdagangan Harus Kita Manfaatkan Bagi Kepentingan Rakyat Kecil". Edisi 2 April 2003. [Rabu, 17 Maret 2010]. <<http://www.perspektifbaru.com/wawancara/377>>.
- Biro Kerjasama Luar Negeri Departemen Pertanian. "World Trade Organization/Organisasi Perdagangan Dunia". [Kamis, 25 Maret 2010], <<http://www.deptan.go.id/kln/berita/wto/ttg-wto.htm>>.
- Buletin Ekonomika dan Bisnis Islam, Perbankan Syariah. *Lebishawaab*. [Rabu, 21 April 2010]. <lebi.fe.ugm.ac.id/shirat/data/lebishawaabmei.pdf>.
- Haikal, M. Munir. "Bank Barclays Indonesia Dijual". 23 Maret 2010. [24 Mei 2010]. <<http://bataviase.co.id/node/141581>>.
- InfoBank. "Sejarah Perbankan". [Jumat, 5 Februari 2010]. <<http://infoperbankan.blogspot.com/2008/08/sejarah-perbankan.html>>.
- ". "Kepemilikan Bank:Asing, Aseng atau Asep?". 14 Oktober 2009. [20 April 2010], <<http://cetak.infobanknews.com/artikel/rubrik/artikel.php?aid=15797>>.
- Muchtarom, Arief. "Kepentingan Nasional Indonesia Memasuki Tantangan Era Global". Januari 2010. [23 April 2010]. <<http://ariefmuchtarom.blogspot.com/2010/01/kepentingan-nasional-indonesia.html>>.

- Nugroho, Henry. "Perjalanan Panjang Ekonomi Indonesia: Dari Isu Globalisasi Hingga Krisis Ekonomi". [Sabtu, 6 Februari 2010]. <http://www.ekonomirakyat.org/edisi_3/artikel_4.htm>.
- Pekerja Museum. "Dampak Krisis Moneter Terhadap Sistem Perbankan". [Rabu, 5 Mei 2010]. <<http://pekerjamuseum.blogspot.com/2007/10/dampak-krisis-moneter-terhadap-sistem.html>>.
- Rahadiana, Reka. "Pemerintah Tunda Kepemilikan Tunggal Perbankan". *Tempo Interaktif*. 25 Januari 2010. [Selasa, 11 Mei 2010]. <http://www.tempointeraktif.com/hg/perbankan_keuangan/2010/01/25/brk_20100125-221322.id.html>.
- Republika Newsroom. "Mendag: Liberalisasi Sektor Jasa Dorong Pertumbuhan Ekonomi". *Republika*. Edisi 28 Oktober 2008. [Rabu, 17 Maret 2010]. <http://www.ssffmp.or.id/berita/10475/Mendag_Liberalisasi_Sektor_Jasa_Dorong_Pertumbuhan_Ekonomi>.
- Retnadi, Djoko. "Single Presence Policy and Then National Banking Map". *The Indonesia Economic Intelligence. Economic Review No. 205, edisi September 2006* [Minggu, 28 Maret 2010]. <www.bni.co.id/Portals/0/Document/single%20present.pdf>.
- Saraswati, Dian Pitaloka. "BPR Sulit Cairkan Kredit Dari Bank Umum". 14 April 2009. [27 Maret 2010]. <<http://www.kontan.co.id/index.php/keuangan/news/11683/BPR-Sulit-Cairkan-Kredit-dari-Bank-Umum>>.
- Sindhunata, Beni. "Kuota Pemilikan Saham Perbankan Reaktif atau Menuju 'Good Banking Governance?'. *Kompas edisi Januari 2003*. [21 Mei 2010]. <<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0301/23/ekonomi/93547.htm>>.
- Sitompul, Zulkarnain. "Pembatasan Kepemilikan Bank-Gagasan Untuk Memperkuat Sistem Perbankan". [Senin, 19 April 2010]. <zulsitompul.files.wordpress.com/.../pembatasan-kepemilikan->.
- , "World Trade Organization, International Monetary Fund dan Perubahan Sistem Perbankan". 1998. [Sabtu, 6 Februari 2010].

http://zulsitompul.files.wordpress.com/2007/06/wto-imf-dan-liberalisasi-perbankan_artikel.pdf>.

Sunarsip. “Analisis atas Deregulasi, Krisis dan Restrukturisasi Perbankan di Indonesia-Pendekatan Teori Polizatto dan William E. Alexander”. [24 Februari 2010]. <
www.iei.or.id/.../Analisis%20atas%20Deregulasi,%20Krisis,%20dan%20Restrukturisasi%20Perbankan%20di%20Indonesia.pdf >.



PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 29 TAHUN 1999
TENTANG
PEMBELIAN SAHAM BANK UMUM
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA.

- Meningkat :**
- a. bahwa untuk menciptakan sistem perbankan yang sehat, efisien, tangguh dan mampu bersaing dalam era globalisasi dan perdagangan bebas, diperlukan upaya yang dapat mendorong Bank memperbaiki pemodalannya, bahwa untuk memperkuat pemodalannya, perlu dibuka kemungkinan yang lebih besar bagi masyarakat untuk membeli saham Bank;
 - b. bahwa berhubung dengan itu perlu untuk mengutarakan ketentuan tentang pembelian saham Bank Umum dalam Peraturan Pemerintah;

- Mengingat :**
1. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945;
 2. Undang-undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral (Lembaran Negara Tahun 1968 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2865);
 3. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3472) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 (Lembaran Negara Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3790);
 4. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Tahun 1995 Nomor 13, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3587);
 5. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (Lembaran Negara Tahun 1995 Nomor 04, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3608);
 6. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3840);

MEMUTUSKAN :

Mengucapkan :
PERATURAN PEMERINTAH TENTANG PEMBELIAN SAHAM BANK UMUM.

BAB I
KETENTUAN UMUM
Pasal 1

Yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah ini dengan :

1. Bank adalah Bank Umum sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998;
2. Perorangan adalah orang perseorangan baik Warga Negara Indonesia maupun Warga Negara Asing;
3. Badan Hukum adalah badan hukum Indonesia atau badan hukum yang berkedudukan di luar negeri dan didirikan tidak berdasarkan hukum Indonesia.

- Pasal 2
- (1) Perorangan dan Badan Hukum dapat melakukan pembelian saham Bank baik secara langsung maupun melalui Bursa Efek.
 - (2) Perorangan dan Badan Hukum yang membeli saham Bank wajib memenuhi persyaratan sebagai pemegang saham Bank sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan-perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 3

Jumlah kepemilikan saham Bank oleh Warga Negara Asing dan atau Badan Hukum Asing yang diperoleh melalui pembelian secara langsung maupun melalui Bursa Efek sebanyak-banyaknya adalah 9% (sembilan puluh sembilan per seratus) dari jumlah saham Bank yang bersangkutan.

- Pasal 4
- (1) Pembelian saham oleh Warga Negara Asing dan atau Badan Hukum Asing melalui Bursa Efek dapat mencapai 100% (seratus per seratus) dari jumlah saham Bank yang tercatat di Bursa Efek.
 - (2) Bank hanya dapat mencatatkan sahamnya di Bursa Efek sebanyak-banyaknya 99% (sembilan puluh sembilan per seratus) dari jumlah saham Bank yang bersangkutan.
 - (3) Sekurang-kurangnya 1% (satu per seratus) dari saham Bank sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) yang tidak dicatatkan di Bursa Efek harus tetap dimiliki Warga Negara Indonesia dan atau Badan Hukum Indonesia.

Pasal 5

Sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Peraturan Pemerintah ini, segala ketentuan mengenai akuisisi Bank sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank dan peraturan pelaksanaannya berlaku terhadap pembelian saham Bank.

- Pasal 6
- (1) Setiap pembelian saham Bank yang dilakukan secara langsung yang tidak termasuk dalam kategori akuisisi Bank

sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank, wajib dilaporkan kepada Bank Indonesia selambat-lambatnya 10 (sepuluh) hari sejak terjadinya transaksi.

- (2) Dalam hal pembelian saham Bank yang dilakukan melalui Bursa Efek, maka kewajiban pelaporan kepada Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam) bagi pihak yang melakukan pembelian saham sebagaimana diatur dalam peraturan di bidang pasar modal disampaikan pula kepada Bank Indonesia.

Pasal 7

- (1) Apabila pihak yang membeli saham Bank tidak memenuhi persyaratan sebagai pemegang saham yang ditetapkan oleh Bank Indonesia, maka saham yang dibeli tersebut wajib dialihkan kepada pihak lain yang memenuhi persyaratan sebagai pemegang saham selambat-lambatnya dalam waktu 90 (sembilan puluh) hari sejak pemberitahuan dari Bank Indonesia kepada pembeli saham yang bersangkutan.
- (2) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) pihak yang membeli saham tidak mengalihkan kepemilikan saham tersebut, maka pembeli yang bersangkutan dilarang melakukan tindakan sebagai pemegang saham Bank.
- (3) Bank yang sahamnya dibeli oleh pihak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dilarang melakukan pencatatan atas pembelian saham tersebut dan atau memberikan hak-hak apapun sebagai pemegang saham kepada pembeli saham dimaksud.
- (4) Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dikenakan sanksi administratif oleh Bank Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 52 ayat (2) Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998.

Pasal 8

Ketentuan lebih lanjut mengenai pembelian saham Bank ditetapkan oleh Bank Indonesia.

Pasal 9

Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku sejak tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 7 Mei 1999
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

td.
BACHARUDDIN JUSUF HABIBIE

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1999 NOMOR : 62

AKBAR TANDJUNG

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 7 Mei 1999
MENTERI NEGARA SEKRETARIS NEGARA
REPUBLIK INDONESIA,
td.

PENJELASAN
ATAS
PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 29 TAHUN 1999
TENTANG
PEMBELIAN SAHAM BANK UMLUM

Pasal 8
Cukup jelas
Pasal 9
Cukup jelas

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NOMOR 3841

UMLUM

Dalam kehidupan perekonomian yang semakin terbuka dan berkembang cepat, dibutuhkan layanan jasa perbankan yang semakin luas, baik dan berkualitas. Sehubungan dengan hal tersebut diperlukan sistem Perbankan yang sehat, efisien, tangguh dan mampu bersaing. Untuk itu Perbankan perlu didorong untuk memperbaiki permodalannya, baik dengan mengenyahkan sumber dana dari dalam negeri maupun luar negeri.

Mengingat hal tersebut, perlu dibuka kemungkinan yang lebih besar bagi masuknya modal asing melalui pembelian saham Bank Umlum oleh masyarakat baik perorangan maupun Badan Hukum, serta baik Warga Negara Indonesia maupun Warga Negara Asing dengan tetap mempertahankan adanya kepemilikan pihak Indonesia merupakan penjabaran dari prinsip kemiripan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998.

Diharapkan perorangan dan atau Badan Hukum yang membeli saham Bank Umlum akan mampu melakukan peningkatan permოდalan dan aspek-aspek lain yang berkaitan dengan tingkat kesehatan bank yang bersangkutan. Pada gilirannya, dengan perubahan struktur permოდalan dimaksud akan dapat membantu memperbaiki sistem perbankan yang sehat.

PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas

Pasal 2

Ayat (1)

Yang dapat dipersamakan dengan pembelian saham adalah semua perbuatan hukum yang mengakibatkan peralihan hak atas saham.

Yang dimaksud pembelian saham secara langsung adalah pembelian saham yang dilakukan tidak melalui Bursa Efek. Termasuk dalam pengertian pembelian saham secara langsung adalah pembelian saham Bank Umlum yang berbentuk perseroan terbuka yang dilakukan di luar Bursa Efek.

Ayat (2)
Persyaratan sebagai pemegang saham Bank diatur dalam ketentuan mengenai pendirian Bank yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.

Pasal 3

Ketentuan ini dimaksudkan sebagai penjabaran dari prinsip kemiripan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998.

Pasal 4

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2) dan Ayat (3)

Ketentuan ini dimaksudkan agar ketentuan jumlah maksimum kepemilikan saham Bank oleh Warga Negara Asing dan atau Badan Hukum Asing sebagaimana diatur dalam Pasal 3 tetap dapat diterapkan bagi Bank yang telah mencantumkan sahamnya di Bursa Efek.

Pasal 5

Cukup jelas

Pasal 6

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Dalam peraturan di bidang pasar modal antara lain diatur bahwa setiap pihak yang memiliki sekurang-kurangnya 5% (lima per seratus) dari saham perusahaan (publik wajib melaporkan kepada Bapepam atas kepemilikan dan setiap perubahan tersebut, selambat-lambatnya dalam waktu 10 (sepuluh) hari sejak terjadinya kepemilikan atau perubahan kepemilikan.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah ini, maka kewajiban pelaporan kepada Bapepam tersebut wajib pula disampaikan kepada Bank Indonesia.

Pasal 7

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Mana pihak yang telah melakukan pembelian saham Bank namun tidak memenuhi persyaratan sebagai pemegang saham Bank tidak dapat diatur dalam daftar pemegang saham Bank.

Hak-hak sebagai pemegang saham yang dimaksud dalam ayat ini antara lain adalah hak untuk hadir dan memberikan suara dalam Rapat Umum Pemegang Saham, dan hak untuk memperoleh dividen.

Ayat (4)

Cukup jelas

