

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Salah satu tujuan pembentukan pemerintahan negara adalah memajukan kesejahteraan umum guna mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹ Amanat konstitusi ini dilaksanakan melalui pembangunan perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, mandiri, serta menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional.

Perekonomian Indonesia semakin terintegrasi ke dalam perekonomian global yang mengedepankan nilai daya saing, kualitas produk, dan efisiensi semakin menegaskan perlunya penerapan prinsip demokrasi ekonomi tersebut dalam peraturan perundang-undangan bidang perekonomian. Oleh karena itu, sebagai bangsa dengan sumber daya ekonomi yang sangat besar, pengembangan perekonomian nasional secara berkelanjutan harus dapat meningkatkan nilai tambah pada setiap mata rantai perekonomian nasional sehingga bangsa Indonesia mampu mewujudkan kedaulatan ekonomi Indonesia yang salah satu tolok ukurnya adalah meningkatnya kapabilitas di dalam memproduksi barang dan jasa yang kompetitif di pasar global. Pencapaian sasaran ini menjadi semakin relevan, karena kontribusi perdagangan luar negeri di dalam perekonomian nasional semakin penting. Hal ini terbukti bahwa peningkatan ekspor nasional tidak hanya berdampak pada stabilitas makro ekonomi melalui

¹ Indonesia. *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945*. Bagian Pembukaan.

peningkatan cadangan devisa, tetapi juga berdampak pada meningkatnya kapasitas produksi nasional. Dengan demikian, kebijakan perdagangan luar negeri yang berorientasi pada pengembangan ekspor nasional pada akhirnya merupakan integrasi antara kebijakan investasi untuk mendorong ekspor, kebijakan fiskal terkait dengan fasilitas pembiayaan ekspor nasional, dan kebijakan peningkatan daya saing perekonomian nasional, serta kebijakan pengembangan sektor riil.²

Pembiayaan Ekspor Nasional atau PEN adalah fasilitas yang diberikan kepada badan usaha termasuk perorangan dalam rangka mendorong ekspor nasional. PEN bertujuan untuk menunjang kebijakan Pemerintah dalam rangka mendorong program ekspor nasional. Bentuk dari PEN itu sendiri bisa berupa pembiayaan, penjaminan dan/atau asuransi dan dilakukan oleh lembaga keuangan khusus yang didirikan untuk itu.³

Sektor ekspor merupakan salah satu komponen penting dalam pendapatan nasional dalam suatu negara. Dalam rumus ekonomi, untuk menghitung pendapatan nasional dikenal rumus $Y=C+I+G+(X-M)$ dimana pendapatan nasional adalah penjumlahan dari *consumption*, investasi, *government spending* dan selisih antara ekspor dikurangi impor. Terlebih dengan adanya krisis ekonomi yang melanda dunia dalam satu dekade ini yaitu Krisis Moneter yang melanda Asia Periode 1998 dan Krisis *Sub Prime Mortgage* yang melanda dunia 2008 lalu. Meskipun pemicu krisis tersebut masing-masing berbeda dimana krisis 1998 dipicu oleh *overheating* ekonomi dimana salah satunya adalah fundamental ekonomi negara Asia yang lemah (khusus Indonesia ditambah dengan faktor politik)⁴, sementara krisis 2008 disebabkan oleh

² Indonesia. *Undang-Undang Tentang Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia*. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4957. Bagian Penjelasan Umum.

³ *Ibid.* Pasal 9.

⁴ Endy Dwi Tjahjono, “*Fundamental Ekonomi, Contagion Effect dan Krisis Asia*”. Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan, Volume 1, Nomor 2, September 1998.

sub prime mortgage Amerika Serikat, kedua krisis tersebut sempat menyebabkan pertumbuhan ekonomi Indonesia mengalami perlambatan.⁵

Apabila ditilik dari posisi cadangan devisa, maka efek dari krisis 2008 tidaklah separah dari krisis 1998. Hal ini terbukti dari posisi cadangan devisa Indonesia akhir tahun 2008 sebesar USD 51,6 milyar (lebih besar tiga kali lipat dibanding posisi akhir tahun 1998) dan akhir Desember 2009 sebesar USD65,9 milyar.⁶ Walaupun demikian, ekspor non migas pada tahun 2009 sebesar USD116,49 milyar adalah turun 14,98% dibanding tahun sebelumnya. Demikian pula dengan nilai impor 2009 terhadap tahun 2008 dimana terjadi penurunan sebesar 25,03% menjadi USD96,86 milyar.⁷

Ditilik dari sisi regional Indonesia yaitu lingkup ASEAN, terdapat tantangan dengan adanya ASEAN Economic Community yang direncanakan terwujud pada tahun 2015 . Tujuan dari ASEAN Economic Community adalah menjadikan ASEAN sebagai pasar tunggal yang didukung oleh aliran barang dan jasa, investasi, modal dan tenaga kerja terdidik yang lebih bebas serta menjadikan kawasan ASEAN sebagai magnet bagi penanaman modal asing.⁸ Integrasi ekonomi regional ini dianggap penting mempertimbangkan lingkungan global yang semakin kompetitif dimana Indonesia menghadapi tantangan dari ömakan Asiaö seperti RRC dan India serta adanya liberaliasi perdagangan World Trade Organization.

Strategi pembangunan yang senantiasa menekankan peningkatan investasi akan berpotensi meningkatkan impor seperti sebelum saat krisis, sehingga tanpa peningkatan ekspor yang memadai dan berkelanjutan akan berdampak pada menurunnya surplus Neraca Perdagangan, bahkan dapat menjadi defisit. Upaya

⁵Teddy Haryanto, “Perbankan Indonesia dalam Masa Krisis 2008”. <http://finansialanalist.wordpress.com/2009/09/06/>.

⁶ Sri Mulyani Indrawati. Disampaikan dalam Konferensi Pers tentang “Evaluasi Kinerja Ekonomi 2009 dan Prospek 2010”. Jakarta, 4 Januari 2010.

⁷ Biro Pusat Statistik. *Indikator Ekonomi Edisi Januari 2010* (Jakarta : BPS Jakarta, 2010).

⁸ Prof. Mudrajad Kuncoro PhD. “RUU Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia.” Makalah disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat RUU LPEI di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, 31 Januari 2008.

mendorong ekspor disamping melalui peningkatan daya saing juga harus dilakukan melalui peningkatan *value added* (nilai tambah) dari barang-barang ekspor tersebut.

Untuk peningkatan daya saing, ketersediaan pembiayaan yang tepat dengan biaya yang kompetitif sangatlah penting disamping langkah-langkah perbaikan di banyak bidang lainnya (perpajakan, tingkat upah, produktivitas, transportasi, infrastruktur, dan lain-lain). Peningkatan *value added* tidak akan dapat dicapai tanpa pengembangan industri pengolahan (manufaktur) dan usaha ini harus didukung oleh tersedianya kredit investasi berjangka menengah/panjang disamping kredit modal kerja.

Berdasarkan pengalaman di banyak negara lain, pembiayaan investasi industri ekspor sebagaimana dimaksud di atas tidaklah dapat diandalkan sepenuhnya kepada bank-bank umum, mengingat sumber pendanaan bank-bank umum tersebut mayoritas berasal dari dana simpanan para nasabah dengan tenor pendek dan fokus bisnis bank-bank tersebut yang umumnya ke arah pembiayaan yang lebih luas meliputi *retail* dan *corporate*. Keterbatasan tersebut seringkali menyebabkan pembiayaan suatu proyek industri ekspor memerlukan kerjasama dan keikutsertaan beberapa bank atau lembaga pembiayaan. Untuk mendorong dan mempermudah pembiayaan seperti itu diperlukan lembaga pendukung yang bukan saja sengaja mengkhususkan diri pada industri dan perdagangan ekspor, tetapi juga mempunyai kemampuan untuk mendukung dan membantu mengatasi kesulitan bank-bank dalam penyediaan pembiayaan yang diperlukan, terutama kredit berjangka menengah/panjang.

Dukungan ini perlu diberikan melalui penyediaan fasilitas bantuan pendanaan (*refinancing*), pembiayaan bersama (*club-deal/sindikasi*), *subordinated loans*, penjaminan dan/atau asuransi serta jasa konsultasi (termasuk studi dan penilaian proyek-proyek industri ekspor). Lembaga pendukung seperti inilah yang telah banyak berperan di banyak negara dengan sebutan *Export Credit Agency* (ECA) atau Exim Bank, termasuk di negara-negara berkembang seperti India, China, Korea, Thailand, dan lain-lain.

ECA atau Exim Bank sangat berperan dalam mendukung investasi dan perdagangan dunia. Hal ini dapat dilihat dari besarnya pendanaan yang disediakan oleh ECA atau Exim Bank dimana rata-rata sekitar USD500 milyar per tahun dana yang disalurkan untuk kegiatan perdagangan dunia dan investasi.⁹ Saat krisis moneter melanda Asia, ECA atau Exim Bank negara maju berperan aktif memulihkan ekonomi Asia dalam bentuk penjaminan dan pembiayaan jangka pendek kepada Indonesia, Korea, dan Thailand dengan nilai sekitar USD15 milyar.

Untuk dapat berperan dan berfungsi secara efektif, suatu ECA/Exim Bank perlu beroperasi atas dasar undang-undang tersendiri dengan status sebagai lembaga otonom Pemerintah (*autonomous sovereign entity*). Status tersebut diperlukan agar lembaga tersebut mempunyai akses pada pendanaan dari sumber-sumber resmi maupun dari pasar dengan biaya yang relatif rendah, tetapi tetap beroperasi atas asas prudensial perbankan dan tidak membebani anggaran tahunan Pemerintah (APBN).

Di Indonesia, fungsi *export credit agency* dahulu diemban oleh Bank Indonesia dimana Bank Indonesia dimungkinkan untuk memberikan kredit program (kredit usaha kecil dan menengah serta kredit ekspor).¹⁰ Akan tetapi terhitung sejak tanggal 17 Mei 1999,¹¹ Bank Indonesia terbatas melakukan fungsi sebagai berikut¹² :

- i. menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter;
- ii. mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran;
- iii. mengatur dan mengawasi Bank.

⁹ Kusumaningtuti, *Peranan Ekspor dalam Mendukung Perekonomian Nasional*, (Makalah disampaikan pada Seminar *The Strategic Rule of Exim Bank In Boosting National Economy*, Bank Indonesia, Jakarta, 4 Agustus 2005), hal. 14.

¹⁰ Indonesia. *Undang-Undang Tentang Bank Sentral*. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1968, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2865.

¹¹ Indonesia. *Undang-Undang Tentang Bank Indonesia*. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3843.

¹² *Ibid.* Pasal 8.

Sesuai dengan status Bank Indonesia sebagai otoritas moneter yang independen, pemberian kredit program tidak lagi menjadi tugas Bank Indonesia.¹³ Oleh sebab itu, fungsi pemberian kredit program yang tadinya diemban oleh Bank Indonesia dialihkan kepada 2 Badan Usaha Milik Negara yang baru dibentuk oleh Pemerintah tidak lama setelah sejak diundangkannya UU BI yang baru. Fungsi kredit program Usaha Kecil dan Menengah (UKM) dialihkan kepada PT. Permodalan Nasional Madani (Persero) dengan modal disetor oleh Pemerintah sebesar Rp.300 milyar.¹⁴

Sedangkan fungsi kredit program dalam rangka ekspor dialihkan kepada PT. Bank Ekspor Indonesia (Persero) ó BEI.¹⁵ Pendirian BEI pada tahun 1999 melibatkan berbagai instansi dan lembaga Pemerintah seperti Departemen Keuangan, Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Kantor Menteri Koordinator Ekonomi, Keuangan, dan Industri (Menko Ekuin), Badan Perancang Pembangunan Nasional (Bappenas), dan Bank Indonesia dengan bantuan penuh dari Jexim (*The Export-Import Bank of Japan*), sekarang bernama JBIC (*The Japan Bank for International Cooperation*)¹⁶.

BEI merupakan suatu lembaga pembiayaan yang secara strategis maupun situasional dirasakan sangat diperlukan untuk mendukung usaha pengembangan ekspor nasional, termasuk melanjutkan tugas-tugas *developmental* Bank Indonesia mendukung pembiayaan ekspor (Kredit Likuiditas Ekspor, Rediskonto Wesel Ekspor, *Foreign Exchange Swap*, dan sebagainya) yang sejak lama diembannya tetapi sejak

¹³ *Ibid.* Bagian Penjelasan Umum.

¹⁴ Indonesia. *Peraturan Pemerintah Tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) Dalam Rangka Pengembangan Koperasi, Usaha Kecil, dan Menengah.* Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1999, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 82.

¹⁵ Indonesia. *Peraturan Pemerintah Tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) di Bidang Perbankan.* Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1999, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 81.

¹⁶ Jepang. *Undang-Undang Pemerintah Jepang Nomor 35.* Terhitung sejak tanggal 1 Oktober 1999 Pemerintah Jepang berdasarkan Undang-Undang tersebut melakukan penggabungan institusi JEXIM dan OECF (*Overseas Economic Cooperations Fund*) menjadi JBIC.

1999 tidak dapat lagi dilakukan. BEI didirikan pada saat Pemerintah dan Bank Indonesia sedang berupaya membenahi sistem perbankan melalui pembekuan (Bank Beku Kegiatan Usaha dan Bank Beku Operasi), rekapitalisasi dan penggabungan (termasuk penggabungan PT. Bank Export Import Indonesia (Persero) Tbk.-Bank Exim, PT. Bank Bumi Daya (Persero)-BBD, PT. Bank Pembangunan Indonesia (Persero)-Bapindo, dan PT. Bank Dagang Negara (Persero)-BDN menjadi PT. Bank Mandiri (Persero)).

Mengingat pentingnya peran ekspor sebagai salah satu motor penggerak perekonomian nasional, Pemerintah merasa perlu membentuk suatu lembaga pembiayaan yang memfokuskan diri dalam mendukung pembiayaan dan penjaminan untuk mendorong sektor ekspor, atau dikenal dengan *Export Credit Agency (ECA)* atau *Export-Import (Exim) Bank*. Dengan adanya lembaga pembiayaan ekspor ini diharapkan tersedianya dana yang dibutuhkan eksportir dengan biaya yang kompetitif sehingga dapat meningkatkan daya saing ekspor Indonesia di pasar global. Pendirian BEI bukan dimaksudkan untuk menciptakan suatu bank umum baru. Dengan modal disetor oleh Pemerintah sebesar Rp.3 triliun, sejak semula dimaksudkan untuk menjalankan fungsi Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI), yang segera akan didirikan atas dasar undang-undang tersendiri. Mulai beroperasinya BEI dengan status hukum sebagai bank umum tidak lain hanya untuk mempercepat terlaksananya fungsi tersebut sebelum diajukannya dan disahkannya RUU yang bersangkutan oleh DPR-RI.

BEI yang beroperasi dengan ijin usaha sebagai bank umum sehingga harus tunduk pada regulasi perbankan yang menekankan aspek *prudential* sebagaimana bank komersial. Sementara itu, tugas yang harus dijalankan adalah mendukung kegiatan ekspor nasional. Kondisi ini akan selalu menghadapkan BEI pada kendala dalam menjalankan usahanya seperti ketentuan Batas Maksimum Pemberian Kredit;

tidak dapat memberikan kredit kepada importir di luar negeri (*Buyer's Credit*); tidak bisa memberikan asuransi di bidang ekspor.¹⁷

Setelah delapan tahun sejak berdirinya BEI, meskipun Pemerintah telah membentuk dan menetapkan Panitia Antar Departemen (PAD) untuk penyusunan RUU tentang LPEI dan rencana pengajuannya kepada DPR telah dijanjikan dalam *Letter of Intent* Pemerintah Indonesia kepada International Monetary Fund (IMF)¹⁸ dan surat Menteri Keuangan kepada Gubernur *Jexim*¹⁹. Dalam *Letter of Intent* tersebut, Pemerintah Indonesia menargetkan tanggal 31 Maret 2000 akan mengajukan RUU tentang BEI kepada Parlemen terkait pendirian BEI sebagai ECA yang independen.²⁰ Akan tetapi pengajuan RUU kepada DPR baru dapat terlaksana pada tahun 2007.²¹ Penundaan ini berhubungan erat dengan banyaknya RUU yang mendesak untuk dibahas sementara RUU tentang LPEI belum termasuk katagori prioritas. Belum lagi faktor adanya tiga kali pergantian Kabinet.

Namun demikian, BEI dalam bentuk badan hukum perseroan terbatas pada masa tersebut telah melaksanakan tugas-tugas *developmental* yang sebelumnya diemban oleh Bank Indonesia, yakni memberikan *refinancing* Kredit Ekspor, Penjaminan L/C (*letter of credit*) bank-bank umum nasional dan bersinergi dengan beberapa bank umum dalam penyediaan pembiayaan produksi dan perdagangan

¹⁷ Sri Mulyani Indrawati. *Keynote Speech* Menteri Keuangan RI yang disampaikan dalam rangka Seminar "Bedah RUU tentang LPEI", Jakarta, 6 Desember 2007.

¹⁸ Indonesia. *Letter of Intent* Pemerintah Indonesia kepada IMF butir 98 menyebutkan bahwa "Small Medium Enterprises as well as firms need acces to trade finance in order to compete in international market. The Government has created a new institution, Bank Ekspor Indonesia with the aim of expanding acces to trade finance". Indonesia, 20 Januari 2000.

¹⁹ Indonesia. Surat Menteri Keuangan Republik Indonesia kepada Gubernur Export-Import Bank of Japan Nomor S-263/MK.01/1999 tanggal 28 Juni 1999 perihal *Pendirian Indonesia Exim Bank*.

²⁰ Indonesia. *Op. cit.* *Letter of Intent* menyebutkan "By March, 31, 2000, the Government will present the Law of Bank Ekspor Indonesia to the Parliament, establishing BEI as an independent Export Credit Agency for Indonesia."

²¹ Presiden Republik Indonesia, Surat Presiden RI, Susilo Bambang Yudhoyono kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor R-32/Pres/6/2007 tanggal 11 Juni 2007 perihal *Penyampaian Rancangan Undang-Undang tentang Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia*.

ekspor. BEI juga telah berusaha mengembangkan kemampuan pemberian kredit secara langsung (*corporate risk*), terutama melalui skema *cofinancing* serta skema *sole lending*, dengan tetap mempertahankan prinsip *non-competition* yang berlaku bagi setiap lembaga *ECA/Exim Bank*.

Disamping itu, BEI juga telah melakukan pembinaan sarana dan prasarana yang diperlukan bagi pelaksanaan tugasnya sebagai *ECA/Exim Bank*, termasuk memberikan jasa konsultasi pembiayaan dan perdagangan ekspor kepada bank-bank dan para pengusaha ekspor. Semua ini dilaksanakan dengan tetap mematuhi prinsip-prinsip GCG serta semua ketentuan prudensial yang berlaku bagi semua bank umum.

BEI selama ini telah membantu para eksportir dalam melakukan kegiatan ekspor mereka melalui pemberian dana kredit modal kerja ekspor (KMKE) yang telah berjalan sejak tahun 2000. Penjaminan KMKE merupakan fasilitas penjaminan yang diberikan BEI (sebagai penjamin) kepada Bank Umum (sebagai terjamin) atas pembiayaan KMKE kepada eksportir atau Pemasok Eksportir (sebagai Debitur) terhadap resiko tidak dapat dilunasinya pinjaman beserta bunganya sesuai dengan Perjanjian Kredit yang telah ditandatangani oleh terjamin dengan Debitur.

Selain produk Penjaminan, BEI memiliki dua jenis pola pembiayaan, yang pada dasarnya terbagi atas dua katagori yaitu *bank risk (Refinancing)* dan *corporate risk (cofinancing, club deal, sindikasi dan bilateral)*. Pembiayaan yang bersifat *bank risk (Refinancing)* adalah pembiayaan kembali yang dilakukan oleh BEI kepada bank pelaksana atas kredit modal kerja atau kredit investasi yang diberikan kepada nasabahnya (eksportir) dalam rangka kegiatan ekspor dan seluruh resiko ditanggung oleh bank pelaksana. Pembiayaan yang bersifat *corporate risk* adalah pembiayaan yang dilakukan BEI kepada eksportir baik dilakukan bersama-sama antara BEI dan bank pelaksana (*cofinancing, club deal, sindikasi*) maupun secara bilateral untuk membiayai kebutuhan modal kerja dan investasinya.

Posisi Neraca Penutupan BEI per 31 Agustus 2009, besarnya pembiayaan ekspor yang dilakukan BEI mencapai sebesar Rp.9,6 triliun dengan komposisi 0,1% *bank risk* dan 99,9% *corporate risk* dimana sebagian besar (75,69%) merupakan

pembiayaan modal kerja ekspor dan sisanya (24,31%) merupakan kredit investasi.²² Perkembangan ini tidak hanya menggambarkan bahwa kondisi likuiditas perbankan nasional semakin membaik tetapi juga secara bertahap menunjukkan bahwa hubungan eksportir dan BEI terus terbangun sehingga bisnis pembiayaan BEI akan berkembang sejalan dengan berkembangnya bisnis eksportir Indonesia. Komoditas ekspor yang umumnya dibiayai BEI meliputi produk-produk tekstil, pertambangan timah, industri makanan lainnya, minyak kelapa sawit mentah, industri maritim, besi baja, industri bahan kayu, batubara, dan sebagainya.

Setelah melalui perjalanan panjang, akhirnya RUU tentang LPEI telah disetujui DPR pada Sidang Paripurna DPR RI tanggal 16 Desember 2008. Presiden kemudian mensahkan RUU tersebut menjadi UU pada tanggal 12 Januari 2009, sehingga LPEI terbentuk dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 dengan nama Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia atau Indonesia Eximbank. Sejak saat itu pula BEI resmi bertransformasi menjadi Indonesia Eximbank. Proses transformasi BEI menjadi Indonesia Eximbank meliputi :

- i. hak dan kewajiban hukum BEI menjadi hak dan kewajiban hukum Indonesia Eximbank
- ii. aktiva dan pasiva BEI menjadi aktiva dan pasiva Indonesia Eximbank
- iii. pegawai BEI menjadi pegawai Indonesia Eximbank

Terhitung sejak disahkannya Undang-Undang ini, maka status Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia atau Indonesia Eximbank adalah sebagai lembaga keuangan khusus yang hanya tunduk pada undang-undangnya sendiri (berikut peraturan pelaksanaannya). Selain itu unsur pengawasan dan pembinaan yang semula berada di tangan Bank Indonesia sebagai pengawas dan pembina perbankan beralih ke tangan Badan Pengawas Pasar Modal-Lembaga Keuangan (Bapepam-LK) Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

²² PT. Bank Ekspor Indonesia (Persero). *Laporan Publikasi Laporan Keuangan Penutupan BEI Audited per 31 Agustus 2009*. Jakarta, Maret 2010.

Lembaga yang dibentuk dengan misi khusus dan hanya tunduk pada undang-undangnya sendiri adalah merupakan badan hukum *sui generis*²³. Indonesia Eximbank tidak tunduk pada ketentuan perbankan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia. Di Indonesia, saat ini lembaga sejenis yang dibentuk berdasarkan UU adalah Bank Indonesia dan Lembaga Penjamin Simpanan.

Selain itu, Pemerintah Indonesia juga melengkapi peraturan pelaksana sebagai pendukung Indonesia Eximbank. Peraturan Pelaksana yang sudah dibuat sampai saat ini sesuai amanat UU LPEI adalah :

- i. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 106/PMK.06/2009 tentang Tata Cara Pengusulan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Dewan Direktur Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia
- ii. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 139/PMK.06/2009 tentang Tata Cara Penyusunan, Penyampaian, dan Pengubahan Rencana Jangka Panjang serta Rencana Kerja dan Anggaran Tahunan Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia.
- iii. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 140/PMK.010/2009 tentang Pembinaan dan Pengawasan Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia.
- iv. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 141/PMK.010/2009 tentang Prinsip Tata Kelola Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia.
- v. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 142/PMK.010/2009 tentang Manajemen Risiko Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia.
- vi. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 143/PMK.010/2009 tentang Prinsip Mengenal Nasabah Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia.
- vii. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222/PMK.06/2009 tentang Tata Cara Penyusunan, Penyampaian, dan Pengubahan Rencana Jangka Panjang serta Rencana Kerja dan Anggaran Tahunan Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia.

²³ Naskah Akademik RUU tentang LPEI menyebutkan “*Mengingat lembaga yang akan didirikan bertujuan untuk mendorong ekspor yang menyangkut tugas-tugas khusus lembaga keuangan di bidang perbankan dan di bidang perasuransian, maka lembaga pembiayaan ekspor perlu didirikan dalam bentuk badan hukum berdasarkan suatu undang-undang tersendiri (sui generis).*” Kerangka Acuan Pendirian LPEI butir 8, hal.117.

Sementara itu, beberapa peraturan pelaksana yang saat ini intensif sedang dilakukan pembahasan di Biro Pembiayaan dan Penjaminan Bapepam-LK serta Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, Kementerian Keuangan Republik Indonesia adalah :

- i. Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pemberian Pinjaman kepada Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia
- ii. Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Program Khusus Pemerintah (*national interest account*)
- iii. Rancangan Peraturan Menteri Keuangan tentang Penghapusan Aktiva Tetap Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia
- iv. Rancangan Peraturan Menteri Keuangan tentang Penghapusan Piutang Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia

Untuk mencapai maksud dan tujuan pembentukan Indonesia Eximbank, dalam menjalankan fungsinya, lembaga ini memiliki *sovereign status* dan diperlakukan sebagai Agen Pemerintah (*Government Agency*) dalam mengadakan hubungan dengan pihak ketiga baik domestik maupun internasional. Sebagai lembaga yang dibentuk oleh Pemerintah yang memiliki *sovereign status*, Indonesia Eximbank dalam menjalankan tugasnya memiliki kedudukan yang independen. Dalam kedudukan sebagai lembaga independen, secara internal diharapkan pengelolaan Indonesia Eximbank dapat dilakukan dengan baik, efektif, dan efisien sesuai dengan tujuan lembaga tanpa adanya campur tangan dari pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam undang-undang pendiriannya.

Mengingat kegiatan operasional Indonesia Eximbank memiliki karakteristik yang berbeda dengan bank komersial, materi pengaturannya pun selain tunduk pada ketentuan yang bersifat umum (*lex generalis*) yang berlaku terhadap kegiatan keuangan pada umumnya, juga akan tunduk pada ketentuan-ketentuan khusus (*lex specialist*) yang diatur dalam undang-undang pendiriannya dan hanya berlaku bagi Indonesia Eximbank tersebut, yang berbeda dengan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku bagi bank komersial atau lembaga/jasa keuangan lainnya.

1.2. Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah, dapat dikemukakan pokok permasalahan, yaitu:

- a. Bagaimana pengaturan Eximbank di Indonesia dilakukan mengingat LPEI atau Indonesia Eximbank sebagai lembaga khusus (*sui generis*) secara kelembagaan tidak tunduk pada peraturan perundang-undangan tentang perbankan, Badan Usaha Milik Negara, lembaga pembiayaan, dan usaha perasuransian .
- b. Kendala dalam operasionalisasi Indonesia Eximbank meliputi Struktur Organisasi, Sinergi Kelembagaan, dan Lembaga Pengawas.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan diatas, maka dapat dikemukakan tujuan dari penelitian ini, yaitu:

- a. Menganalisa Indonesia Eximbank sebagai model lembaga keuangan khusus (*sui generis*) yang berdiri berdasarkan undang-undang mengingat di Indonesia selama ini belum dikenal adanya lembaga keuangan dengan karakteristik semacam ini.
- b. Menganalisa peraturan pelaksana dari Indonesia Eximbank.
- c. Mengetahui permasalahan Indonesia Eximbank saat ini dalam menjalankan tugasnya sesuai amanat UU LPEI.

1.4. Manfaat Penelitian

- a. Kegunaan Praktis
- b. Memberikan gambaran bagi masyarakat tentang Indonesia Eximbank sebagai lembaga keuangan khusus yang diamanatkan untuk memberikan fasilitas kepada eksportir terkait program Pembiayaan Ekspor Nasional. Masih banyak masyarakat yang belum mengetahui keberadaan lembaga ini mengingat perannya yang sangat khusus dan tidak berfungsi sebagai bank pada umumnya (tidak terdapat produk

- atm, kartu kredit, kredit pemilikan rumah dan kendaraan bermotor maupun pembukaan tabungan dan deposito).
- c. Kegunaan Teoritis
 - d. Memperluas wawasan dan pengetahuan tentang proses transformasi badan hukum yang dibentuk berdasarkan perseroan terbatas menjadi badan hukum berdasarkan undang-undang. Selain itu, dengan keberadaan UU LPEI beserta peraturan pelaksanaannya dapat dikaji secara hukum bagaimana persiapan Pemerintah dalam menyediakan infrastruktur lembaga ini, baik dari aspek tata kelola kelembagaan, *good corporate governance*, struktur kepengurusan yang menganut *one board system*, dan lain-lain terkait.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu pendekatan yang menggunakan konsepsi legistis positivis. Penelitian Hukum Normatif adalah penelitian hukum kepustakaan. Penelitian ini mencakup penelitian terhadap asas hukum, sistematik hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal, perbandingan hukum, serta sejarah hukum.²⁴ Konsep ini mengemukakan bahwa hukum identik dengan norma tertulis yang dibuat oleh Pejabat yang berwenang.

1.5.2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi dalam penelitian ini berupa deskriptif, yaitu bertujuan untuk menggambarkan keadaan atau gejala suatu objek penelitian. Sifat deskriptif ini juga merinci informasi yang ada dalam penelitian, sehingga Penulis bisa mendapatkan informasi mengenai suatu permasalahan atau keadaan yang belum cukup jelas atau terang.

1.5.3. Teknik Pengumpulan Data

²⁴ Soerjono Sukanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif. Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta:PT. Raja Grafindo Persada, 2006, hal. 14.

Penelitian yang dipakai dalam rangka pengumpulan data pada Penulis adalah penelitian kepustakaan dimana Penulis menggunakan data-data yang berasal dari berbagai sumber antara lain Data Sekunder yaitu penelitian kepustakaan dan dilaksanakan dengan menginventaris seluruh peraturan dan data yang ada kaitannya dengan obyek penulisan ini.²⁵

I. Adapun bahan-bahan pustaka yang digunakan dalam penulisan ini adalah:

a. Bahan hukum primer, antara lain terdiri dari:

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2009 tentang Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia;
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia Menjadi Undang-Undang;
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan;
4. Peraturan Pelaksana Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia;
5. Peraturan Bank Indonesia terkait Kecukupan Penyediaan Modal Minimum, Tata Kelola, Batas Maksimum Pemberian Kredit, Penilaian Kualitas Aktiva, Posisi Devisa Netto, Manajemen Risiko, Prinsip Mengenal Nasabah, dan Rencana Bisnis Bank;
6. Peraturan perundang-undangan lain yang terkait.

b. Bahan hukum sekunder yang memiliki hubungan erat dengan bahan hukum primer, yang terdiri dari:

1. Buku-buku, Naskah Akademik RUU LPEI, Seminar ECA/Exim Bank, Hasil Studi Banding ECA/Exim Bank, Makalah, atau catatan yang berkaitan;

²⁵ Tim Pengajar Metode Penelitian Hukum, *Seri Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*, (Depok: FHUI, 2003), hal. 27-28.

2. Hasil Rapat Dengar Pendapat, Tim Perumus, Tim Sinkronisasi, Rapat Panitia Kerja, Rapat Panitia Khusus, dan Daftar Inventarisasi Masalah Panitia Kerja DPR RI terkait RUU LPEI;
 3. Wawancara dengan Narasumber terkait.
 4. Kliping koran atau majalah.
- c. Bahan hukum tertier yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari:
1. Kamus hukum;
 2. Kamus *trade finance*;
 3. Kamus Bahasa Indonesia.

II. Pengamatan

Pengamatan terhadap topik yang berkaitan dengan ECA/Exim Bank, BEI, Kajian Pembentukan, Kajian Transformasi Lembaga, dan lain-lain. Keberadaan Penulis sebagai karyawan sejak berdirinya BEI dan kemudian bertransformasi menjadi Indonesia Eximbank sampai saat ini, serta sedikit banyak terlibat sebagai bagian dari Tim yang mempersiapkan pendirian Indonesia Eximbank cukup berguna dalam melakukan pengamatan.

III. Wawancara

Penulis cukup mempunyai akses dalam melakukan wawancara atau berdiskusi dengan *stakeholders* dalam pembentukan Indonesia Eximbank meliputi kalangan internal Indonesia Eximbank seperti Direksi BEI, Dewan Direktur, Direktur Pelaksana, Kepala Divisi Hukum, Kepala Divisi Executive Office (Sekretaris Lembaga) maupun eksternal seperti Kementerian Keuangan, Kementerian Perdagangan, Anggota DPR RI, Eksportir, Nasabah Eksportir, Asosiasi, dan lain-lain.

1.5.4. Teknik Penyajian Data

Data yang diperoleh akan disajikan secara deskriptif dalam bentuk uraian yang disusun secara sistematis. Sistematis disini artinya keseluruhan data sekunder yang diperoleh akan dihubungkan satu dengan yang lainnya disesuaikan pokok permasalahan yang diteliti sehingga merupakan satu kekuatan yang utuh.

1.5.5. Analisis Data

Analisa data adalah proses penyederhanaan data kedalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan.²⁶ Data yang diperoleh dianalisis secara normatif kualitatif, yakni dengan menjabarkan dan menafsirkan data-data berdasarkan norma, teori-teori, maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan pokok permasalahan. Terdapat dua pendekatan yang dilakukan dalam menganalisa bahan yang ada yaitu :

I. Pendekatan perundang-undangan

Dalam pendekatan ini Penulis akan mencoba menelaah UU LPEI dari faktor-faktor yang dianggap paling penting dalam undang-undang dimaksud meliputi :

- b. Asas, Tujuan, dan Kebijakan Dasar Pembiayaan Ekspor Nasional (PEN)
- c. Bentuk PEN
- d. Fungsi, Tugas, dan Wewenang LPEI
- e. Penugasan Khusus Program Ekspor Nasional
- f. Organisasi LPEI

II. Pendekatan Komparasi

Dalam pendekatan ini Penulis akan memperbandingkan aspek-aspek dalam UU LPEI dengan ketentuan perundang-undangan lain yang kurang lebih setara seperti UU Lembaga Penjamin Simpanan dan UU Bank

²⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2003), hal. 15.

Indonesia serta Peraturan Pelaksana LPEI dengan Peraturan Bank Indonesia.

1.6. Landasan Teori

Sebelum masuk ke penelitian, pada sub bab ini dijabarkan landasan teori yang dipakai Penulis berkaitan dengan perumusan masalah untuk menata kerangka penelitian. Merujuk pada Konsep Negara Kesejahteraan, maka negara kesejahteraan mengacu pada peran pemerintah yang responsif dalam mengelola dan mengorganisasikan perekonomian sehingga mampu menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dalam tingkat tertentu bagi warganya. Ide dasar negara kesejahteraan adalah dimana Jeremy Bentham mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness* (atau *welfare*) of *the greatest number of their citizens*. Menurut Bentham, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Gagasan Bentham mengenai reformasi hukum, peranan konstitusi dan penelitian sosial bagi pengembangan kebijakan sosial membuatnya dikenal sebagai *father of welfare states*.²⁷

Teori Bentham sesuai dengan amanat konstitusi negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila ini, dimana pelaksanaan pembangunan perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, mandiri, serta menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional. Kebijakan perdagangan luar negeri yang berorientasi pada pengembangan ekspor nasional pada akhirnya merupakan integrasi antara kebijakan investasi untuk mendorong ekspor, kebijakan fiskal terkait dengan fasilitas pembiayaan ekspor nasional, dan kebijakan peningkatan daya saing perekonomian nasional, serta kebijakan pengembangan sektor riil.²⁸ Jika ditinjau dari dimensi kebijakan pengembangan ekspor nasional, Undang-Undang

²⁷ Ivan Hadar. *õPentingnya Ideologi*. ” Harian Kompas, 30 Agustus 2007, hal.6.

²⁸ Indonesia. UU LPEI. Bagian Penjelasan Umum.

Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI) merupakan dasar pengembangan ekspor nasional melalui pembiayaan ekspor nasional, yang diberikan dalam bentuk pembiayaan, penjaminan, dan asuransi.

Pada sub bab ini, Penulis menguraikan beberapa pengertian melalui landasan teori yang berkaitan dengan perumusan masalah. Beberapa pengertian yang penting adalah :

I. *Export Credit Agency/Exim Bank* :

Lembaga keuangan khusus yang didirikan oleh Pemerintah, umumnya dibentuk berdasarkan undang-undang yang merupakan pencerminan upaya Pemerintah negara tersebut dalam memajukan ekspornya guna mendukung pembangunan nasional, khususnya di area pembiayaan di sektor-sektor ekspor.

II. *Fill in the market gap* :

Fungsi yang diemban ECA/Exim Bank dalam melakukan pembiayaan pada area yang tidak dimasuki oleh bank/lembaga keuangan komersial karena enggan atau tidak memiliki kemampuan dalam hal pembiayaan yang kompetitif (suku bunga dan repayment terms) dan kemampuan menyerap risiko yang tidak dapat dikelola oleh bank/lembaga keuangan komersial.

1.7. **Kerangka Konsepsional**

Kerangka konsepsional dalam Tesis ini selain menggunakan pengertian yang terdapat dalam buku dan artikel, juga menggunakan pengertian yang terdapat dalam suatu peraturan perundang-undangan. Tujuan dibuatnya kerangka konsepsi ini adalah untuk menghindari perbedaan penafsiran mengenai istilah atau definisi yang digunakan dalam penulisan ini.

Dalam meneliti sebuah aturan hukum dengan tujuan mendapatkan makna yang lebih jauh dari aturan hukum tersebut, isu hukum haruslah mengandung konsep hukum dan dirumuskan sebagai suatu gagasan yang dapat direalisasikan dalam masyarakat secara tertib dalam menjalankan aktivitasnya

sehari-hari. Teori hukum yang digunakan bertujuan menguji argumentasi yang diajukan.²⁹

Sebagaimana dipahami dari pendapat Soerjono Soekanto, bahwa sebagai landasan berpikir, teori merupakan seperangkat konstruksi logis yang saling terkait, berupa definisi-definisi dan proposisi-proposisi yang membentuk wawasan sistematis mengenai suatu fenomena dengan cara menjelaskan hubungan antar fakta. Pada teori inilah argumentasi yang diajukan dalam penelitian menemukan dasarnya dan dikuatkan pula olehnya.³⁰

Definisi operasional ialah suatu definisi yang didasarkan pada karakteristik yang dapat diobservasi dari apa yang sedang didefinisikan atau mengubah konsep-konsep yang berupa konstruksi dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat diamati dan yang dapat diuji dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain. Definisi operasional dalam Tesis ini adalah sebagai berikut:

- I. *Sovereignty* adalah keistimewaan yang didapat oleh ECA/Exim Bank sebagai lembaga keuangan khusus yang didirikan berdasarkan undang-undangnya sendiri (*lex specialist*) dan beroperasi secara independen sehingga profil risiko ECA/Exim Bank sama dengan profil risiko negaranya.³¹
- II. *Refinancing* (pembiayaan kembali) adalah produk khusus yang lazim dipunyai oleh ECA/Exim Bank dimana Exim Bank memberikan pembiayaan kepada bank umum dengan *underlying* pembiayaan bank umum kepada nasabah eksportirnya.³²

²⁹ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum* (Jakarta:Kencana, 2006), hal. 72.

³⁰ Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2005), hal. 123.

³¹ Definisi ini diambil oleh Penulis merujuk ke Pasal 19 ayat (3) dan Penjelasan Umum UU LPEI.

³² Indonesia Eximbank. Brosur Produk "Pengambilalihan Tagihan Ekspor atau Tagihan Dalam Rangka Ekspor."

- III. *Buyer's Credit* adalah fasilitas pembiayaan yang diberikan oleh Indonesia Eximbank langsung kepada Importir barang dan/atau jasa Indonesia dalam rangka meningkatkan penjualan eksportir terkait.³³
- IV. Ekspor adalah kegiatan mengeluarkan barang dari daerah pabean Indonesia dan/atau jasa dari wilayah negara Republik Indonesia.³⁴
- V. *One Board System/One Tier System* adalah sistem organisasi yang hanya ada satu dewan dalam organisasi tersebut yang menjalankan fungsi sebagai pelaksana sekaligus sebagai pengawas.³⁵
- VI. *National Interest Account* adalah program Pemerintah yang dibebankan kepada ECA/Exim Bank dan bersifat *top down* yang dimungkinkan dilakukan oleh Pemerintah sepanjang diatur dalam undang-undang pendirian ECA/Exim Bank.

1.8. Sistematika Penulisan

- Bab I. Bab ini berisi Pendahuluan tentang latar belakang masalah, pokok permasalahan, metode penelitian, dan sistematika penulisan.
- Bab II. Bab ini akan memaparkan pengertian ECA/Eximbank diikuti dengan berbagai bentuk atau model ECA/Exim Bank yang ada di dunia. Beberapa produk ECA/Exim Bank di luar Indonesia yang dianggap layak untuk diaplikasikan juga akan dibahas di Bab ini. Kemudian akan dilihat pula komparasi antara ECA/Eximbank di beberapa negara yang memiliki ECA/Exim Bank seperti Thailand Eximbank, Korea Eximbank, India Eximbank, dan EFIC Australia.
- Bab III Bab ini membahas Lembaga Pembiayaan Ekspor di Indonesia, peluang dan tantangannya, serta bentuk ideal seperti bagaimana yang cocok

³³ *Ibid.* Brosur Produk *Buyer's Credit*.

³⁴ Indonesia. *UU LPEI*, Pasal 1 Ketentuan Umum, butir 4.

³⁵ *Forum for Corporate Governance in Indonesia* (FCGI). Seri Tata Kelola Perusahaan (*Corporate Governance*). Edisi II, Jilid 2 tentang. Peranan Dewan Komisaris dalam Pelaksanaan *Corporate Governance* (Tata Kelola Perusahaan), hal.11.

diaplikasikan di Indonesia. Selain itu juga akan dibahas berbagai implementasi peraturan pelaksana Indonesia Eximbank meliputi tata cara pengangkatan dewan direktur dan direktur pelaksana, manajemen risiko, tata kelola, prinsip mengenal nasabah, pembinaan dan pengawasan, rencana jangka panjang, serta membandingkan dengan peraturan yang diterapkan oleh Bank Indonesia terutama dalam regulasi perbankan. Beberapa aturan yang ditetapkan oleh Kementerian Badan Usaha Milik Negara dalam melakukan regulasi BUMN yang juga menjadi rujukan pembuatan peraturan pelaksana akan dibahas di Bab ini. Demikian juga dengan permasalahan terkini terkait operasionalisasi Indonesia Eximbank.

Bab IV Bab ini sebagai Penutup dari Tesis dengan pokok bahasan adalah Simpulan dan Saran.

