

Konsep Perlindungan Hukum Perbankan Nasional Dikaitkan dengan Kebijakan Kepemilikan Tunggal terhadap Kepemilikan Saham oleh Pihak Asing dalam Rangka Mencapai Tujuan Negara Kesejahteraan*

Fontian Munzil
H. Sayid Mohammad Rifqi Noval
Universitas Islam Nusantara Bandung
Jl. Soekarno Hatta No. 530 Bandung 40286
Fm77000@gmail.com

Abstract

This research analyzes whether the sole proprietorship policy can support national banking monitoring and how this policy is implemented in the banking globalization, legal protection for national banking and concept of national banking development in globalization era in relation to the objectives of welfare state. The research uses normative juridical method with descriptive analysis. The findings are: first, the sole proprietorship policy does not apply to under 25% shareholding of a bank or share acquisitions in several banks. Second, the nature of sole proprietorship policy is futuristic, so it can reduce the discretion for national banking shareholding by foreign/global investors. Third, legal protections for national banking towards domination of national banking shareholding have been ineffective because the sole proprietorship policy only incorporates the same proprietorship of several banks. Fourth, in globalization era, the concept of national banking regulation independency for capital is adjusted to the business segment of each bank. In addition, an integrative monitoring should be applied to national banking activities, particularly to foreign parties who hold shares in several national banks without highly influenced by global banking regulation recommendation.

Key word : Sole proprietorship policy, global, capital, independency, (monitoring)

Abstrak

Penelitian ini mengkaji apakah kebijakan kepemilikan tunggal dapat mendukung pengawasan perbankan nasional, penerapannya dikaitkan dengan globalisasi perbankan, perlindungan hukum perbankan nasional dan konsepsi pengembangan perbankan nasional dalam era global dihubungkan dengan tujuan negara kesejahteraan. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan spesifikasi penelitian deskriptif analisis. Penelitian menemukan *pertama*, kebijakan kepemilikan tunggal tidak dapat menjangkau kepemilikan saham suatu Bank dibawah 25% atau penguasaan saham yang tersebar di beberapa Bank. *Kedua*, kebijakan kepemilikan tunggal bersifat futuristis sehingga dapat mengurangi keleluasaan kepemilikan saham perbankan nasional oleh investor asing/global. *Ketiga*, perlindungan hukum perbankan nasional atas dominasi kepemilikan saham perbankan nasional tidak efektif karena kebijakan kepemilikan tunggal hanya menyatukan kepemilikan yang sama atas beberapa Bank. *Keempat*, konsep kemandirian pengaturan perbankan nasional di era global dalam hal permodalan disesuaikan dengan kebutuhan segmen usaha masing-masing Bank dan pengawasan secara integratif perlu dilakukan terhadap aktifitas perbankan nasional khususnya pihak asing yang memiliki saham di beberapa Bank nasional tanpa banyak terpengaruh oleh rekomendasi pengaturan perbankan global.

Kata kunci : Kebijakan kepemilikan tunggal, globalisasi, permodalan bank, kemandirian dan pengawasan

* Penelitian ini dibiayai oleh Dikti dalam program Penelitian Hibah Bersaing, periode Maret – Okt 2012

Pendahuluan

Pembangunan hukum di bidang ekonomi dipengaruhi oleh globalisasi, yang telah menimbulkan dampak di berbagai bidang dimana untuk menghadapi perkembangan perekonomian nasional yang pesat dan tingginya persaingan yang terintegrasi secara global diperlukan penyesuaian kebijakan di bidang ekonomi, termasuk dunia usaha perbankan dalam rangka menjalankan fungsi dan tanggung jawabnya pada pembangunan nasional.

Perbankan tidak sama dengan dunia usaha lainnya dimana perbankan dibatasi oleh peraturan-peraturan yang khusus karena memberikan jasa yang unik. Keunikan bank tersebut ditunjukkan dengan posisi utang bank adalah dana simpanan nasabah, sedangkan pinjaman kepada nasabah menjadi aset/harta bank.

Industri perbankan di Indonesia, mempunyai korelasi positif dengan kondisi perekonomian secara umum, dengan demikian industri perbankan sebagai *financial intermediary institution* yang menjembatani antara surplus unit dengan *deficits unit* merupakan salah satu kunci atau barometer yang menggambarkan maju mundurnya perekonomian negara.¹

Bank Indonesia menerbitkan kebijakan kepemilikan tunggal yang mewajibkan kepada perbankan nasional yang memiliki saham di beberapa bank dengan persentase tertentu untuk segera melakukan penggabungan saham-sahamnya dengan melakukan konsolidasi, merger atau dengan membuat perusahaan induk di bidang perbankan (*bank holding company*).² Penjualan saham bank kepada investor perbankan lokal atau asing juga menjadi alternatif untuk menghindari penerapan kebijakan kepemilikan tunggal yang akhir-akhir ini di beberapa bank nasional terjadi akuisisi sebagian atau seluruh sahamnya oleh investor asing.

Kebijakan kepemilikan tunggal memberikan pengecualian atas kepemilikan sekaligus pada bank konvensional dan bank syariah, pemegang saham pengendali yang salah satunya bank campuran, cabang bank asing dan *bank holding company* sebagai perusahaan induk bidang perbankan pasca penerapan kebijakan kepemilikan tunggal. Penelitian menghasilkan konklusi bahwa perbankan lokal mendapatkan manfaat/benefit dari investor asing berupa keragaman produk dan servis, investasi

¹Wein Syamsuddin, *Sistem Pengendalian Manajemen Dalam Pengawasan Dan Pembinaan Industri Perbankan*, Tanpa Tahun, Jakarta.

² Lihat Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/6/PBI/2006 Tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia.

yang besar, pengelolaan informasi yang handal dan efisien dalam aspek biaya dan risiko.³

Berdasarkan Undang-Undang Bank Indonesia,⁴ fungsi pengawasan perbankan nasional yang dilakukan oleh Bank Indonesia akan digantikan oleh otoritas jasa keuangan yang pada saat ini telah terbentuk pada akhir 2011. Beberapa Bank Sentral dunia telah mulai melepaskan tanggung jawab pengawasan perbankan dengan alasan pengawasan perbankan tidak meningkatkan sistem moneter mereka.⁵

Tiga karakter sebagai Bank Sentral adalah:⁶ a. sebagai bank dari pada bank komersial untuk pasar uang. b. sebagai bank negara dalam hal perpajakan, pembelanjaan uang negara dan lain-lain. c. mengelola cadangan devisa negara yang melekat sebagai institusi publik.

Penguatan permodalan bank merupakan salah satu upaya untuk memperkuat struktur perbankan Indonesia sesuai dengan tujuan yang ditetapkan oleh Arsitektur Perbankan Indonesia (selanjutnya disebut dengan API), dengan maksud untuk menyerap potensi kerugian (risiko) yang dihadapi dan mengembangkan infrastruktur perbankan nasional dalam rangka melakukan ekspansi usahanya. Empat alasan regulator berupaya meningkatkan, memaksakan dan menekankan pentingnya kecukupan modal bagi bank adalah sebagai berikut:⁷ 1) modal dapat menyerap kerugian yang timbul tidak terduga. 2) modal melindungi kreditur yang tidak dijamin bila terjadi insolvensi dan kemungkinan terjadinya likuidasi. 3) modal melindungi dana lembaga penjamin simpanan dan dana pembayar pajak. 4) modal memungkinkan Bank melakukan investasi untuk keperluan memperlancar arus jasa.

Kebijakan kepemilikan tunggal adalah suatu pengaturan yang bersifat futuristik yang ingin menjangkau jika ada pengambilalihan perbankan nasional yang marak akhir-akhir ini, terutama untuk melakukan proteksi atas bank nasional terhadap pengambilalihan saham oleh investor asing dan melakukan pengawasan perbankan nasional yang sahamnya telah dimiliki oleh investor asing secara terkonsolidasi.

³ Robert E. Litan, Paul Masson, Michael Pomerleano, *Open Doors Foreign Participation in Financial Systems in Developing Countries*, Brooking Institution Press, Washington D.C., 2001, hlm. 91.

⁴ Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia.

⁵ Joe Peek, Eric S. Rosengren, Geoffrey M.B. Tootell, *Is Bank Supervision Central to Central Banking*, Working Paper No 99-7, Federal Reserve Bank of Boston, 1999, hlm.1.

⁶ Costas Lapavitsas, *Central Bank Independence a Critical Perspective*, Working Paper Series No. 77, University of London, hlm. 11.

⁷ Zulkarnain Sitompul, "Merger, Akuisisi dan Konsolidasi Perbankan Relevansinya dengan Kebijakan Single Presence Policy," *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 27-No.2, Jakarta 2008, hlm. 18.

Pengaturan terhadap pihak asing yang memiliki saham perbankan nasional bukan kepada masalah terkonsolidasinya saham mereka sehingga memudahkan pengawasan, tetapi aspek yang paling fundamental adalah pengaturan kontribusi mereka terhadap pembangunan dalam melakukan perannya sebagai perbankan nasional dengan cara menyalurkan dananya kepada sektor produktif yang dapat meningkatkan perekonomian nasional.

Perbankan Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut dengan Perbankan BUMN) tidak mendapat pengecualian dalam rangka penerapan kebijakan kepemilikan tunggal, dimana sementara ini banyak negara yang menetapkan kebijakan kepemilikan tunggal diberlakukan pada investor asing bukannya pada Perbankan BUMN yang memiliki misi khusus untuk menjalankan kebijakan pemerintah, dimana seluruh aktifitas ekonomi yang dilakukan oleh negara melalui pendirian BUMN adalah untuk mengatur perkenomian dan seluruh kebijaksanaan ini dimaksudkan guna meningkatkan taraf hidup masyarakat.

Di dalam Peraturan Pemerintah Merger Perbankan⁸ disebutkan bahwa untuk memperoleh izin merger atau konsolidasi perbankan, pada saat terjadinya merger atau konsolidasi jumlah aktiva bank hasil merger atau konsolidasi tidak boleh melebihi 20% dari jumlah aktiva seluruh bank di Indonesia. Data agregat per Juli 2008 dari statistik Bank Indonesia menunjukkan kontribusi 3 perbankan BUMN diluar bank BTN dan Bank Ekspor telah memiliki aktiva sebesar 32.8 % yang artinya berdasarkan PP Merger Perbankan kebijakan kepemilikan tunggal tidak dapat dilakukan terhadap perbankan BUMN karena melebihi batas aktiva maksimum sebesar 20 %.

Pengaturan di bidang perbankan memberikan keleluasaan kepada investor perbankan untuk memiliki saham perbankan nasional sampai dengan 99 %. Krisis telah menunjukkan bahwa membuka pasar terlalu cepat dalam era globalisasi tanpa disertai dengan mempersiapkan/ mengembangkan cara kerja dan infrastruktur pasar lokal/ domestik tidak akan memberikan hasil yang baik.⁹

Tulisan ini meneliti berbagai macam aspek yang terkait langsung dengan kebijakan kepemilikan tunggal seperti aspek pengawasan, struktur perbankan nasional (permodalan) sebagai rencana kerja dari API untuk menyatukan kepemilikan saham yang sama di beberapa bank. Agresifitas investor asing untuk menguasai saham perbankan nasional dihubungkan dengan diterbitkannya kebijakan

⁸ Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank.

⁹ Zuhayr Mikdashi, *Financial Intermediation in the 21st Century*, First Published, Palgrave, New York, 2001, hlm.154.

kepemilikan tunggal merupakan bagian dari analisis penulis serta dikaitkannya dengan keberadaan API.

Analisis terhadap API sebagai dasar penerbitan kebijakan kepemilikan tunggal dalam rangka pengembangan perbankan nasional yang sarat dengan pengaruh perbankan global, termasuk perlindungan perbankan nasional atas penguasaan dominan saham perbankan nasional oleh pihak asing dalam rangka mewujudkan negara kesejahteraan adalah hal-hal yang menjadi salah satu fokus bahasan ini.

Pengajuan konsep kebijakan kepemilikan tunggal kedepan akan dianalisis oleh penulis sebagai bentuk perwujudan menuju kemandirian perbankan nasional melalui proses deglobalisasi secara parsial dan bertahap dengan maksud melindungi perbankan nasional dalam melakukan perannya sebagai agen pembangunan terhadap pengaruh perbankan global .

Rumusan Masalah

Pertama, bagaimanakah kebijakan kepemilikan tunggal dapat mendukung pengawasan perbankan nasional dalam rangka pengembangan sistem perbankan nasional? *Kedua*, bagaimanakah penerapan kebijakan kepemilikan tunggal dalam sistem perbankan nasional dikaitkan dengan globalisasi perbankan? *Ketiga*, bagaimanakah perlindungan hukum terhadap perbankan nasional atas kepemilikan saham oleh pihak asing dihubungkan dengan penerapan kebijakan kepemilikan tunggal? *Keempat*, bagaimanakah konsepsi pengembangan perbankan nasional yang mandiri dalam era global dihubungkan dengan tujuan negara kesejahteraan?

Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini: *pertama*, untuk menemukan kebijakan kepemilikan tunggal dapat mendukung pengawasan perbankan nasional dalam rangka pengembangan sistem perbankan nasional. *Kedua*, untuk menemukan penerapan kebijakan kepemilikan tunggal dalam sistem perbankan nasional dikaitkan dengan globalisasi perbankan. *Ketiga*, untuk menemukan perlindungan hukum terhadap perbankan nasional atas kepemilikan saham oleh pihak asing dihubungkan dengan penerapan kebijakan kepemilikan tunggal. *Keempat*, untuk menemukan konsepsi pengembangan perbankan nasional dalam era global dihubungkan dengan tujuan negara kesejahteraan.

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan spesifikasi penelitian deskriptif analisis. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui penelaahan data yang diperoleh dari data sekunder yang menggunakan bahan hukum primer, sekunder, tersier dan lain-lain. Metode perbandingan hukum, sejarah hukum dan hukum yang akan datang digunakan juga untuk mempertajam kajian terhadap penerapan kebijakan kepemilikan tunggal pada perbankan nasional. Seluruh data yang telah terkumpul dianalisis secara yuridis kualitatif kemudian diuraikan dan disajikan secara terstruktur dan ilmiah agar dapat dilakukan analisis berupa penjabaran masalah yang terkait dengan penelitian ini secara analitis deskriptif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pengawasan Perbankan Nasional dalam Kebijakan Kepemilikan Tunggal oleh Bank Indonesia dalam Rangka Pengembangan Sistem Perbankan Nasional

Kebijakan kepemilikan tunggal berasal dari kondisi sebagai berikut:¹⁰ 1. makin banyaknya perbankan domestik yang hanya dikuasai oleh sekelompok orang atau grup usaha asing. 2. tingginya risiko kredit bermasalah atau *non performing loan* (NPL) pada beberapa bank yang kebetulan kepemilikannya berada pada satu pemegang saham bank pengendali (PSP), dan selain itu perbankan swasta termasuk bank BUMN juga terdapat NPL sehingga Bank tersebut juga terjangkau dengan kebijakan kepemilikan tunggal.

Upaya mengatasi kredit macet ini memang bukan hal yang sederhana, karena dalam praktiknya harus dilihat secara kasus per kasus, seperti diketahui selain faktor ekonomi kredit macet bisa timbul karena adanya penyimpangan secara struktural.

Beberapa persyaratan yang harus dipenuhi agar pengawasan bank berjalan dengan baik, yaitu:¹¹ (1) independen dalam melaksanakan tugas yang terdiri dari 4 dimensi yaitu: a. independensi pengaturan, dalam hal ini lembaga pengawas memiliki otonomi yang luas dalam menetapkan prinsip kehati-hatian dan peraturan

¹⁰ Nur Hidayah, "Implikasi Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan Terhadap Perekonomian Indonesia," *Jurnal Ekonomi*, Tahun XIII, No. 01, Maret 2008: 97-108, Jakarta.

perundang-undangan. b. independen dari intervensi politik dan tekanan pasar. c. independensi kelembagaan untuk menjamin kesinambungan tugas pengawasan. d. independen dari sisi anggaran. (2) akuntabilitas adalah syarat lain yang harus dipenuhi oleh otoritas pengawas bank. Otoritas secara reguler harus menjelaskan dan mempertanggungjawabkan kepada publik tentang pelaksanaan tugasnya, baik melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), maupun penerbitan laporan berkala melalui media massa maupun *website*. (3) transparansi yaitu masyarakat umum dan khususnya Bank yang menjadi obyek pengawasan harus memiliki informasi yang lengkap dan memahami tentang ketentuan terkait dengan pengawasan bank. Otoritas harus berkonsultasi untuk mendapat masukan dari pihak-pihak terkait untuk memastikan agar peraturan dapat diterapkan dengan baik sesuai tujuannya dan selanjutnya dalam rangka implementasi peraturan tersebut, otoritas harus memastikan bahwa pasar mendukung dengan baik ketentuan tersebut. (4) efisiensi dan efektifitas pengawasan bank adalah pencapaian tujuan pengawasan harus dapat dilakukan dengan biaya yang efisien dan selain itu, otoritas juga harus dapat memastikan bahwa tujuan yang telah ditetapkan harus dapat dicapai, misalnya memastikan kelangsungan industri perbankan yang sehat. Pemenuhan syarat ini dipengaruhi oleh kewenangan (*legal powers*) dan independensi dari lembaga pengawas bank.

Arun dan Turner¹² menyatakan bahwa masuknya investor asing akan berpengaruh positif terhadap kinerja Bank karena mereka akan membawa teknik manajemen yang baru, mekanisme *corporate governance* dan teknologi informasi. Prasetiantono¹³ juga menyatakan, perbankan domestik memang memerlukan transfer pengetahuan, keahlian, teknologi dan manajemen dari Bank asing. Penelitian Choi dan Iftheikhar¹⁴ menunjukkan bahwa keluasan kepemilikan asing/keberadaan direktur asing (bukan kepemilikan asing) yang berpengaruh positif terhadap kinerja dan berpengaruh negatif terhadap risiko bank.

Kebijakan kepemilikan tunggal yang mengatur sampai dengan besaran persentase saham yang diizinkan untuk dimiliki oleh satu pemilik harus disempurnakan tidak hanya sebatas penggabungan usaha tetapi diperluas dengan

¹¹ Anton Purba, "Otoritas Pengawas Bank," *Buletin Hukum PerBankan dan KeBanksentralan*, Volume 7, Nomor 2 Mei 2009.

¹² Fifi Swandari, "Pengaruh Struktur Kepemilikan Terhadap Tingkat Risiko Dan Implikasinya Terhadap Kesulitan Keuangan Bank Umum Di Indonesia," *EKOBIS*, Solo, Vol. 9, No.1, Januari 2008, hlm. 15-23.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

batasan persentase setelah dilakukan konsolidasi dalam satu grup usaha perbankan. Kebijakan kepemilikan tunggal dapat memberikan manfaat untuk mengurangi keleluasaan jika ada satu pihak yang berusaha untuk melebarkan bisnisnya dengan melakukan akuisisi terhadap bank nasional dalam jumlah persentase tertentu, tetapi tidak dapat berfungsi optimum jika ada satu pihak memiliki beberapa bank dengan jumlah kepemilikan sahamnya atas satu bank tidak terjangkau dengan batasan persentasi kebijakan kepemilikan tunggal.

Berdasarkan UU Bank Indonesia pada akhir Desember 2010 merupakan batas akhir pengawasan perbankan nasional oleh Bank Indonesia dan pengawasan bank akan diserahkan kepada otoritas pengawasan jasa keuangan, yang selanjutnya terbit UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut dengan OJK) dimana pada Pasal 6 disebutkan bahwa OJK melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap: a. kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan. b. kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal. c. kegiatan jasa keuangan di sektor Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya. Pasal 55 UU OJK disebutkan bahwa : (1) sejak 31 Desember 2012, fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal, Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya beralih dari Menteri Keuangan dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan ke OJK. (2) sejak 31 Desember 2013, fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan beralih dari Bank Indonesia ke OJK.

Langkah ini merupakan langkah korektif yang telah didahului oleh negara-negara maju untuk tidak mencampurkan fungsi utama Bank Sentral yang mengatur masalah moneter dengan pengawasan perbankan nasional. Pengawasan terintegrasi yang telah dilakukan oleh negara Korea Selatan dengan koreksi dalam hal akses informasi yang luas, dapat dijadikan salah satu model oleh OJK yang sudah terbentuk pada akhir 2011.

Pembentukan *bank holding company* jika dapat menjadi bank operasional maka pengawasan tidak akan ada bedanya sebelum dibentuk *bank holding company*, karena Bank Indonesia tetap memeriksa keseluruhan Bank tersebut termasuk *bank holding company* dan pekerjaan Bank Indonesia akan semakin bertambah jika peserta bank konsolidasi membentuk badan usaha berbadan hukum PT baru sebagai *bank holding company* karena terbentuk satu entitas baru.

Di Amerika pengaturan tentang *bank holding company* berbeda-beda pada setiap negara bagian. Di negara bagian Minnesota, *federal reserve bank of minneapolis* mengatur *bank holding company* tentang risiko-risiko yang akan terjadi dimana *bank holding company* diizinkan untuk mengendalikan asuransi umum dan asuransi jiwa tetapi dilarang untuk mengendalikan perusahaan sekuritas dan perusahaan dibidang property.¹⁵

Alasan-alasan untuk membentuk *holding company* adalah:¹⁶ a. untuk memudahkan pemantauan atas perusahaan dan afiliasi perseroan dalam suatu grup sehingga perseroan-perseroan dalam satu grup tidak berjalan sendiri-sendiri. b. untuk menaikkan produktivitas perseroan, anak perusahaan dan afiliasinya dimana dengan pembentukan *holding company* manajemen perusahaan lebih mudah memantau kinerja keseluruhan investasi yang dilakukan. c. untuk menyederhanakan pengelolaan perusahaan dengan banyaknya diversifikasi usaha, sehingga *shareholder* dan manajemen perseroan semakin sulit untuk mengukur dan menentukan kinerja perseroan-perseroan dalam satu grup. d. pembentukan *holding* dilakukan demi kepentingan anak perusahaan dan afiliasinya dalam menciptakan hubungan yang erat antara perseroan manufaktur dan perseroan distribusi serta perseroan yang bergerak di bidang keuangan. e. pembentukan *holding* dilakukan untuk menghadapi persaingan yang bersifat global. Keberadaan *holding* menutup kelemahan perseroan yang lain oleh perseroan yang dianggap cukup sehat.

Di Amerika salah satu alasan utama maraknya pertumbuhan *bank holding company* dengan cara melakukan akuisisikarena peraturan yang mengatur tentang pembukaan cabang hanya dapat dilakukan dengan status *bank holding company* dimana *Non bank holding company* tidak dapat melakukan hal tersebut.¹⁷

Tujuan lainnya dari pada pembentukan *bank holding company* adalah:¹⁸ a. pencapaian sinergi. b. meningkatkan keuntungan. c. menurunkan biaya operasional. d. memudahkan jika akan diprivatisasi.

Bank holding company perlu diarahkan kepada pengaturan yang membatasi ekspansi suatu grup usaha sampai ke daerah yang dapat mengganggu lembaga

¹⁵ Stanley L. Graham and R. shawn Hewitt, "Bank holding company Mergers With Non Bank Financial Firm," *Journal Banking and Finance* 17(1993) 43-63, Nort Holland, hlm. 61.

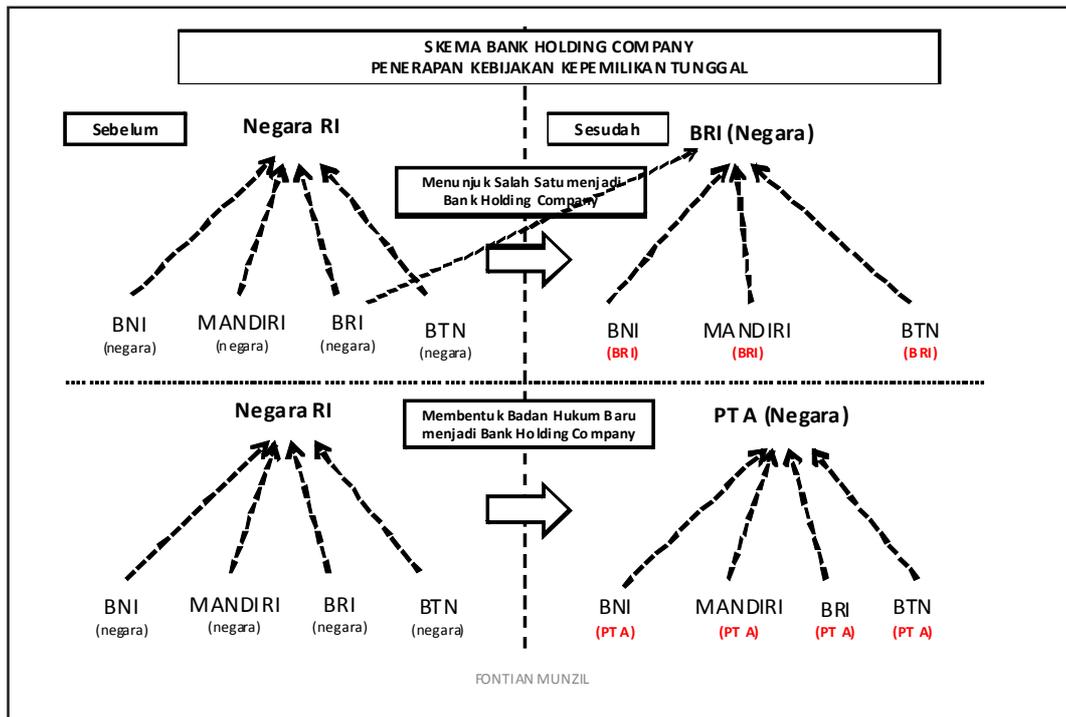
¹⁶ Johannes Ibrahim, "Penerapan Single Presence Policy dan Dampaknya Bagi Perbankan Nasional," Volume 27 No 2, *Varia Peradilan*, Jakarta 2008, hlm. 5.

¹⁷ White, John Bryan, An Empirical Study of The Effects of Bank holding company, *A Dissertation of University of Virginia*, 1988, hlm 8.

¹⁸ Anjali Kumar, "The State Holding Company, Word Bank Discussion," *Paper*, Tanpa Tahun, hlm. 11.

keuangan mikro dan fokus pada usaha perbankan yang tidak dapat dilakukan oleh perbankan nasional termasuk pembatasan wilayah kerja dapat mengontrol ekspansi perbankan nasional yang dimiliki oleh pihak asing demi perlindungan lembaga keuangan mikro di daerah.

Skema Bank Holding Company



Sumber: diolah dari berbagai sumber oleh peneliti

Penerapan Kebijakan Kepemilikan Tunggal Sebagai Upaya Pengembangan Perbankan Nasional Dalam Era Globalisasi

Perbankan nasional merupakan bagian dari sistem keuangan nasional yang memiliki kontribusi untuk meningkatkan perekonomian nasional. Perbankanyang melayani masyarakat sebagai pemakai jasa keuangandalam era ekonomi global harus dapat mendukungberbagai transaksi bisnis yang berskala nasional ataupun internasional sebagai penunjang perekonomian nasional.

Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Perbankan Nasional Dihubungkan Dengan Globalisasi Perbankan

Merger atau konsolidasi perusahaan dapat merupakan salah satu solusi untuk melakukan pengembangan perusahaan pada aspek permodalan dimana konsep pengembangan usaha perbankan melibatkan berbagai aktifitas strategis Bank Indonesia

dalam menjabarkan program API yang akhirnya menjadi dasar/acuan untuk menerbitkan PBI.

Permodalan bank minimum memberikan pengaruh terhadap hal-hal sebagai berikut:¹⁹ 1. keamanan Bank. 2. kemampuan bank untuk mendanai dengan biaya yang rendah. 3. kemampuan Bank mengembalikan dana peminjam.

Rekomendasi yang dikeluarkan oleh *Basel II* mengenai permodalan ditunjukkan kepada perbankan yang melakukan aktifitas bisnisnya dalam jangkauan internasional. Permodalan besar merupakan salah satu kekuatan untuk menangkal risiko usaha dimasa depan dalam persaingan global dimana persaingan usaha adalah akibat dari pemilihan suatu segmen pasar yang dibidik oleh pelaku usaha sehingga pemilihan pasar dengan skala lokal atau nasional tidak termasuk dalam rekomendasi *Basel II*.

Kebijakan kepemilikan tunggal yang memiliki target untuk meningkatkan permodalan bank nasional akibat dari wajibnya konsolidasi atas kepemilikan saham di beberapa bank pada kenyataannya tidak terwujud karena sedikitnya jumlah bank yang terkena dengan kebijakan kepemilikan tunggal dan opsi menjualnya kepada investor perbankan asing/global lebih mudah untuk dilakukan. Penggabungan usaha dengan motif bisnis belum tentu mendapatkan hasil yang maksimum seperti yang dikatakan oleh Benton E. Gup, yang mengatakan merger dilakukan oleh dunia perbankan dengan motif untuk mendapatkan penetrasi pasar yang baru mencapai 70 % serta hanya 1 diantara 3 merger perbankan yang tetap menguntungkan dan memperoleh peningkatan keuntungan dalam kurun waktu yang panjang.²⁰

Upaya bank dalam rangka peningkatan modal yang dapat dilakukan dengan mekanisme konsolidasi, merger dan akuisisi berdasarkan studi dampak efisiensi yang ditimbulkan menunjukkan bahwa efisiensi belum tentu terjadi. Beberapa studi menyebutkan bahwa peningkatan efisiensi terjadi sebesar 50.8%, 34,96% bahkan terjadi juga penurunan efisiensi sebesar 28,96% pasca merger (LPEM-UI 2007).²¹ Caves mengutip temuan Meek (1997) menyatakan bahwa setelah merger, sekitar 60% responden mengalami penurunan profitabilitas. Newbould (1970) seperti dikutip Caves, menyatakan bahwa pengaruh merger terhadap produktivitas tidak selalu

¹⁹ Douglass W. Diamond, Raghuran G.Rajan, *A Theory of Bank Capital*, NBER Working Paper Series, Working Paper 7431, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, 1999, hlm. 45.

²⁰ Benton E. Gup, *The New Financial Architecture*, First Published, Quorum Books, USA, 2000, hlm. 19.

²¹ Sari Yuniarti, "Kinerja Efisiensi Bank Berstratifikasi Sesuai Dengan Visi, Arsitektur Perbankan Indonesia," *Jurnal Keuangan Perbankan*, Vol. 12 No. 3, September 2008, hlm. 459-478.

positif, di mana sekitar separuh dari sampel tidak merealisasikan laba atau laba kecil, dan selebihnya mengalami peningkatan laba yang besar.²²

Ekspansi bisnis melalui merger akan mengurangi biaya dengan melakukan efisiensi dari produk perbankan atau biaya produk/pelayanan ke pelanggan, tetapi jika ekspansi semakin membesar, beberapa masalah yang rumit akan terjadi yang akan menyebabkan perusahaan kehilangan kontrol seiring dengan bertambahnya permasalahan.²³ Bank Indonesia dalam hal ini perlu mempelajari dengan seksama apakah penggabungan usaha tersebut satu-satunya cara untuk mengembangkan sistem perbankan nasional dengan alasan permodalan dan pengawasan dimana pemikiran tersebut sarat dengan pertimbangan kondisi pada perbankan global. Bank Indonesia akhirnya menyatakan bahwa permodalan tidak lagi merupakan masalah selama risiko yang ditanggung sesuai dengan permodalan bank masing-masing.²⁴

Struktur perbankan yang diharapkan setelah implementasi API 10-15 tahun ke depan adalah:²⁵ 1) terdapat 2-3 bank mengarah kepada Bank Internasional dengan modal di atas Rp. 50.000.000.000.000,00. 2) terdapat 3-5 Bank Nasional yang memiliki cakupan usaha yang sangat luas dan beroperasi secara nasional dengan modal antara Rp.10.000.000.000.000,00 – Rp. 50.000.000.000.000,00. 3) terdapat 30-50 Bank spesialis yang kegiatan usahanya terfokus pada segmen usaha tertentu sesuai kompetensi masing-masing bank dengan modal antara Rp. 100.000.000.000,00 – Rp. 10.000.000.000.000,00. 4) Bank Perkreditan Rakyat dengan kegiatan usaha terbatas yang memiliki modal di bawah Rp. 100.000.000.000,00.

Kualitas perbankan suatu negara tidak dapat dilihat dari besarnya permodalan atau banyaknya jumlah bank tetapi persaingan secara alami dan sehat antar bank sesuai dengan skala modalnya masing-masing akan membentuk sistem perbankan yang kuat. Kondisi yang terjadi pada Bank jika mengalami permasalahan dalam menjalankan usahanya karena lemahnya pengawasan oleh Bank Indonesia dan pengawasan internal bank itu sendiri.

²² Dhani Ichsanuddin Nur, "Dampak Keputusan Merger Pada Perbankan di Bursa Efek Indonesia," *Jurnal Aplikasi Manajemen*, Volume 8, Nomor 2, Mei 2010.

²³ Joseph A. Newman, Ronald E. Shrieves, "The Multi Bank holding company Effect on Cost Efficiency in Banking," *Journal Banking and Finance* 17 (1993) 709-732. North Holland, hlm. 710.

²⁴ Info Bank No 368 November 2009 tentang Alternatif OJK dan Visi Pengawasan oleh pjs Gubernur Bank Indonesia.

²⁵ Indira Retno Aryatie, "Kepemilikan Bank Pasca Diberlakukan Peraturan Bank Indonesia No.8/16/PBI/2006," *Perspektif Hukum*, Surabaya Vol 7 No. 1, Mei 2007, hlm. 24-37.

Perbankan di Indonesia yang mengalami masalah terjadi lebih banyak karena tidak menjalankan prinsip kehati-hatian (*prudential Banking*), karena berapapun besarnya modal yang disuntikkan dalam suatu bank tidak akan dapat menyerap risiko yang ditimbulkan oleh Bank itu sendiri khususnya masalah yang ditimbulkan oleh produk-produk era global seperti produk derivatif perbankan dsb.

Keberadaan API dalam Undang-Undang Bank Indonesia

API sebagai *policy direction* sebagai acuan bagi Bank Indonesia dalam rangka mewujudkan program-program jangka pendek dan panjang untuk mengembangkan sistem perbankan nasional. Bank Indonesia secara kontinu menerbitkan berbagai PBI untuk menyelaraskan perkembangan pasar global yang terjadi dalam aktifitas perbankan nasional.

Kebutuhan akan adanya *policy direction* dengan mempertimbangkan beberapa hal yaitu:²⁶ 1. stratifikasi perbankan (bank internasional devisa, bank nasional, bank regional, bank daerah). 2. perlunya infrastruktur perbankan yang lebih memadai (biro kredit, lembaga pemeringkat dan lembaga penjaminan simpanan). 3. supermarket bank (terintegrasinya produk perbankan, asuransi dan pasar modal). 4. prioritas pembiayaan perbankan kepada sektor usaha kecil menengah (UKM). 5. peran perbankan di daerah dalam mendukung otonomi daerah. 6. perbankan nasional mampu bersaing di pasar perbankan global. 7. perlindungan konsumen pengguna jasa perbankan.

Program-program jangka pendek dan panjang yang tertuang dalam API perlu disertakan dalam lampiran peraturan perundang-undangan dibidang perbankan dan memiliki periode waktu sehingga memberikan kepastian hukum kepada perbankan nasional untuk mengembangkan Banknya masing-masing. Kepastian hukum sangat penting dalam kehidupan ekonomi suatu negara dimana usaha perbankan merupakan bagian dari pada sistem keuangan yang menjalankan kepentingan umum sehingga perubahan-perubahan peraturan harus dapat memberikan kepastian dalam perencanaan jangka pendek maupun jangka panjang. Kepastian hukum merupakan bagian dari pada unsur-unsur dalam hal penegakan hukum disamping kemanfaatan dan keadilan.

Kecermatan menerbitkan PBI yang merupakan penjabaran teknis dari UU BI tidak hanya melihat apa yang tercantum dalam API tetapi juga harus melihat dengan

²⁶ Syahril Sabirin, *Arsitektur Perbankan Indonesia Tatanan Baru Sistem Perbankan Nasional*, Bank Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 2.

jelas apa yang diinginkan dalam undang-undang perbankan tentang peran perbankan nasional disamping meneliti keterkaitannya dengan peraturan perundang-undang lainnya.

Eksistensi Perbankan BUMN Sebagai Penyeimbang Kekuatan Global Dimasa Depan

Kebijakan kepemilikan tunggal tidak memberikan pengecualian pada perbankan BUMN untuk segera melakukan penggabungan atau merger agar terbentuk satu kepemilikan atas beberapa Perbankan BUMN tersebut. Perbankan BUMN sebagai perusahaan publik adalah pelaku ekonomi dalam suatu perekonomian negara yang merupakan perwujudan peran negara untuk merealisasikan program-program ekonomi yang memihak pada rakyat banyak yang merupakan tujuan dari pada negara.

Peluang terhambatnya misi perbankan BUMN bagi kepentingan nasional dapat terjadi karena pertimbangan bisnis berupa penciptaan laba yang lebih diutamakan. Tujuan peraturan perundang-undangan diciptakan berupa kebijakan kepemilikan tunggal kepada perbankan nasional adalah untuk kesejahteraan rakyat banyak sesuai dengan tujuan perbankan nasional seperti yang dikatakan oleh aliran utilitarian bahwa tujuan hukum adalah kesejahteraan yang sebesar-besarnya sebagian terbesar rakyat, maka isi hukum adalah ketentuan tentang pengaturan penciptaan kesejahteraan negara.

Perbankan BUMN yang dimiliki oleh pemerintah dapat menjadi alat pemerintah untuk ikut campur dalam seluruh kegiatan ekonomi yang berhubungan dengan kepentingan rakyat banyak. Tanggung jawab negara melalui peran BUMN dalam perbankan nasional sebagai penyedia kesejahteraan akan berfungsi optimum jika pasar gagal menjalankan fungsinya untuk mewujudkan negara kesejahteraan.

Keberadaan BUMN dalam negara berkembang berperan penting dalam pembangunan ekonomi sehingga pembentukan Perbankan BUMN seperti masa lalu seperti Bank Pembangunan sesuai dengan sektor industri merupakan salah satu cara untuk mempercepat pembangunan ekonomi dalam pasar bebas disamping melindungi perbankan nasional dalam era global. Kepemilikan Bank oleh pemerintah secara teori memungkinkan pemerintah mengumpulkan dana dan menempatkannya atau menyalurkannya untuk proyek jangka panjang.²⁷

²⁷ Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, Government Ownership of Banks, *Working Paper Series*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, USA, March 2000, hlm. 5.

Konsolidasi perbankan BUMN sesuai dengan kebijakan kepemilikan tunggal sebaiknya tidak diberlakukan kepada Perbankan BUMN karena penggabungan tersebut akan mengurangi kemampuan Perbankan BUMN untuk turut serta dalam pembangunan ekonomi. Pengaturan besaran aset perbankan yang terbentuk pasca penggabungan yang tidak boleh melebihi 20 % dalam PP Merger Perbankan menunjukkan secara langsung penyebaran perbankan nasional harus tetap dijaga agar dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat sehingga dengan keberadaan perbankan BUMN dengan misi khususnya memposisikan Perbankan BUMN semakin kuat untuk menjaga kesinambungan pembangunan ekonomi nasional termasuk dalam kuatnya pengaruh global.

Kebijakan kepemilikan tunggal dapat menghambat fungsi perbankan BUMN karena dengan penyebaran yang luas sampai ke daerah terpencil, penggabungan usaha antara perbankan BUMN memiliki potensi pengurangan jumlah cabang yang cakupan operasinya berdekatan dengan alasan efisiensi biaya.

Perlindungan Hukum Perbankan Nasional dalam Kebijakan Kepemilikan Tunggal terhadap Kepemilikan Saham Perbankan Nasional Oleh Pihak Asing

Perbankan nasional dalam negara yang sedang berkembang tidak dapat menghindar dari pengaruh perbankan global yang telah masuk dalam sistem perbankan nasional yang ditunjukkan dengan beralihnya kepemilikan saham perbankan nasional papan atas secara mayoritas ke pihak asing. Globalisasi perbankan mendesak perbankan nasional untuk membuka pasar perbankan sebesar-besarnya dalam pasar ekonomi yang terbuka yang diperbolehkan oleh UU Perbankan dan peraturan lainnya di bidang perbankan. Sementara itu globalisasi mengurangi kemampuan suatu negara untuk bertindak secara independen dalam menerbitkan peraturan-peraturan karena tekanan ekonomi dan politis dari dunia internasional. Charles W. Calomiris dan Thanavut Pornrojnkool mengatakan, dalam *working paper series* tentang *monopoly-creating Bank consolidation, the merger of fleet and Bank Boston* mengatakan bahwa regulasi tentang merger dipengaruhi oleh tekanan-tekanan politis yang dilakukan oleh para politikus dan perbankan kepada pembuat kebijakan.²⁸

²⁸ Charles W. Calomiris, Thanavut Pornrojnkool, *Working Paper Series, Monopoly-Creating Bank Consolidation, The Merger of Fleet and Bank Boston*, working paper series 11351, National Bureau of Economic Research, Inc, Massachusetts, 2005, hlm. 22.

Indonesia telah melakukan ratifikasi persetujuan pembentukan organisasi perdagangan dunia (*Agreement Establishing The World Trade Organization*) melalui Undang-Undang No. 7 Tahun 1994. Ketentuan yang terkait dengan perbankan terdapat dalam *General Agreement on Trade in Services (GATS)* yang merupakan lampiran dari WTO. Prinsip dasar yang berlaku dalam GATS adalah mengenai *National Treatment* yang menyebutkan kesamaan perlakuan yang diberikan kepada pengusaha atau perusahaan asing tanpa diskriminasi.²⁹

Investasi yang dilakukan oleh negara maju pada sektor perbankan nasional mulai mendominasi seiring dengan persyaratan yang diwajibkan oleh Bank Indonesia tentang modal minimum bank yang harus dipenuhi. Kuatnya modal investor perbankan asing yang melakukan investasi di perbankan nasional secara bertahap dengan berjalannya waktu akan menguasai aktifitas perbankan nasional yang merupakan sektor pembiayaan dalam sistem keuangan nasional.

Setiap perusahaan membutuhkan dana untuk pengembangan bisnisnya. Pemenuhan dana tersebut berasal dari sumber internal ataupun sumber eksternal, oleh karena itu para manajer keuangan perlu menentukan struktur modal dalam upaya menetapkan apakah kebutuhan dana perusahaan dipenuhi dengan modal sendiri atautkah dipenuhi dengan modal asing. Weston dan Brigham (1990) menyebutkan bahwa kebijakan mengenai struktur modal melibatkan *trade off* antara risiko dan tingkat pengembalian.³⁰

Perkembangan perbankan global menuntut adanya perubahan sistem hukum nasional di bidang perbankan berdasarkan tuntutan pasar dan pembangunan hukum di bidang ekonomi sangat berpotensi dipengaruhi oleh globalisasi yang telah menimbulkan dampak yang luas di berbagai bidang kehidupan nasional. Kebijakan liberal kepemilikan perbankan di Indonesia dapat mencapai 99%, negara Cina membatasi kepemilikan asing pada perbankan nasionalnya maksimal sebanyak 25% dimana penerapan kebijakan ini agar pemerintah tetap mempunyai hak veto mengingat pemerintah masih memiliki mayoritas saham.³¹ Canada membatasi total kepemilikan asing atas saham perbankan tidak boleh melebihi 12% dari total aset

²⁹*Jurnal Hukum Bisnis*, Kepemilikan Tunggal dan Liberalisasi PerBankan, Volume 27, No. 2, Jakarta, 2008, hlm. 39.

³⁰Suprانتiningrum, "Pengaruh Struktur Kepemilikan, Profitabilitas Terhadap Struktur Modal Pada Perusahaan PerBankan," *Media Ekonomi dan Manajemen*, Vol. 21, No 1 Januari 2010, Semarang.

³¹Johannes Ibrahim, "Penerapan Single Presence Policy dan Dampaknya Bagi PerBankan Nasional," *Jurnal Hukum Bisnis*, Jakarta.

bank di Canada.³² Mekanisme pasar sebeb-bebasnya tidak dapat diterapkan kepada perbankan nasional karena perannya yang sangat strategis dalam pembangunan nasional dan potensi permasalahan dominasi oleh pihak asing itu hanya dapat diatasi dengan intervensi Bank Indonesia dengan menerbitkan peraturan.

UU Perbankan secara jelas mengatur bahwa BPR tidak dapat dimiliki oleh pihak asing sementara itu BPD (Bank Pembangunan Daerah) memiliki potensi yang sama dengan Bank umum nasional lainnya untuk dimiliki sahamnya oleh pihak asing. BPD sebagai lembaga keuangan daerah (propinsi) harus mampu berperan sebagai *agent of development* sehingga wajib dilindungi karena kepentingan jelas untuk membangun daerahnya masing-masing.

Kekhawatiran terhadap potensi penguasaan Bank pembangunan daerah yang ada disetiap propinsi dan merambah ke pedesaan perlu dicermati mengingat dalam RPJPMN³³ pada butir 24 menyebutkan peningkatan kontribusi lembaga jasa keuangan Bank diperlukan dalam pendanaan pembangunan terutama peningkatan akses pendanaan bagi keluarga miskin baik di pedesaan maupun diperkotaan. Mengharapkan perbankan daerah jika dikuasai oleh pihak asing ikut berkontribusi dalam pembangunan di daerah memiliki risiko tinggi demi kepastian pembangunan perekonomian daerah yang berkelanjutan.

Pengaturan pembagian wilayah operasi usaha perbankan perlu untuk dipertimbangkan agar keleluasaan bank nasional yang sahamnya dikuasai oleh pihak asing tidak bersaing langsung dengan BPR atau lembaga keuangan mikro lainnya. Secara substantif Bank swasta nasional yang mayoritas sahamnya dimiliki oleh asing tidak ada bedanya seperti cabang bank asing, seharusnya diperlakukan sebagai cabang bank asing yang tidak bisa merambah sampai dengan pedesaan karena kepentingan lembaga keuangan mikro harus dilindungi.

UU Pokok-pokok Perbankan 1967 telah memiliki spirit yang memihak pada pembangunan nasional dikaitkan dengan aktifitas pihak asing dalam perbankan nasional. Saat ini tidak ada pengaturan yang mewajibkan perbankan nasional untuk menyalurkan kredit kepada sektor produktif dimana pengaturan perbankan nasional pada masa lalu tentang pemberian kredit produktif dapat diatur sebesar 20 % dari total kredit yang dikucurkan yang patut untuk dipikirkan kembali oleh Bank Indonesia untuk diterapkan.

³² David Conklin, Don Lecraw, *Foreign Ownership Restriction and Liberalization Reforms*, Asghate Publishing, England, 1997, hlm. 153.

³³ Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014, tentang Delapan Misi Pembangunan Nasional RPJPN 2005-2025.

Pengembangan Perbankan Nasional Dalam Era Global Dihubungkan Dengan Tujuan Negara Kesejahteraan

Perkembangan sistem perbankan nasional tidak dapat dilepaskan dari pengaruh perbankan global dimana peraturan perundang-undangan memberikan izin kemitraan dengan pihak asing mencapai besaran 99% untuk memiliki saham bank nasional. Untuk melindungi perbankan nasional sesuai perannya sebagai agen pembangunan perlu adanya kemandirian perbankan nasional melalui proses deglobalisasi parsial (secara terbatas) seperti membatasi investor asing untuk memiliki saham perbankan nasional.

Keterlibatan pemerintah dalam kegiatan ekonomi dibutuhkan untuk melindungi kepentingan negara dan kepentingan umum terhadap kepentingan kelompok perusahaan tertentu dimana keterlibatan tersebut adalah perwujudan daripada negara kesejahteraan. Negara dituntut untuk memperluas fungsi dan tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat banyak untuk menjamin kesejahteraan bersama dalam masyarakat.

Kondisi saling melengkapi antara peran BUMN dan peran BPD termasuk Bank perkreditan rakyat dapat juga diterapkan pada sinergi bank nasional yang dimiliki oleh investor lokal dengan bank nasional yang dimiliki oleh pihak asing dan keseluruhan status bank tersebut menggarap sektor usahanya masing-masing, sehingga terjadi kelengkapan dalam hal pemberian dana kepada seluruh sektor ekonomi yang ada. Peran antar perbankan yang dapat menimbulkan efek sinergi tersebut sesuai dengan salah satu tujuan yang akan dicapai oleh Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang rencana pembangunan jangka panjang nasional yaitu mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan dalam mencapai tujuan nasional.

Peningkatan modal Bank yang diarahkan oleh Bank Indonesia dalam kerangka era global tidak relevan dilakukan karena berdasarkan pengalaman perbankan yang terpuruk pada saat krisis global adalah seluruh bank papan atas yang bermodal besar dan berstatus devisa yang menghabiskan dana pemerintah ratusan triliun rupiah untuk menyelamatkannya dengan mekanisme rekapitalisasi. Keterpurukan perbankan papan atas dapat saja terjadi karena lemahnya pengawasan oleh Bank Indonesia sehingga alasan permodalan kecil yang tidak dapat menyerap risiko adalah tidak tepat, disamping risiko itu memang lebih banyak pada produk-produk yang sensitif pada perubahan ekonomi global yang digeluti perbankan papan atas bermodal besar.

Perbankan dengan permodalan kecil telah terbukti tidak membebani pemerintah selama ini dan perbankan dengan permodalan kecil telah memiliki segmen yang produktif yang tidak rentan pada perubahan perekonomian global dan hal ini terbukti pada saat krisis 1998 mayoritas bank-bank kecil bertahan sampai dengan saat ini. Mochtar Kusumaatmadja menyatakan hukum berfungsi sebagai suatu alat pembaharuan masyarakat. Teori tersebut dapat digunakan dalam hal mengurangi derasnya pengaruh perbankan global dalam penerbitan kebijakan perbankan nasional yang tidak memihak bagi pembaharuan perbankan nasional. Pembaharuan masyarakat dapat diartikan dalam konteks ini adalah pembaharuan di bidang perbankan nasional dimana pembaharuan-pembaharuan tersebut berupa penerbitan kebijakan-kebijakan yang mempertimbangkan kepentingan perbankan nasional.

Hukum sebagai alat perubahan untuk menunjang pembangunan secara konkrit adalah penerbitan pengaturan perbankan yang sesuai dengan hakekat keberadaan perbankan tersebut untuk mensejahterakan rakyat banyak dan hukum tersebut menurut Mochtar Kusumaatmadja sebagai sarana yang penting untuk memelihara ketertiban harus dikembangkan dan dibina sehingga dapat memberi ruang gerak bagi perubahan dan tidak menghambat usaha pembaharuan. Pembaharuan dibidang perbankan nasional dengan melakukan perubahan seharusnya tidak mengganggu stabilitas perbankan nasional itu sendiri karena dua hal itu akan seiring berjalan dalam proses perubahan tersebut dan hukum akan mengawal perubahan itu terjadi secara teratur.

Hukum sebagai sarana pembangunan dan melakukan koreksi terhadap hukum itu sendiri jika dianggap sudah tidak dapat lagi diterapkan pada suatu kondisi yang tidak menguntungkan bagi perekonomian nasional. Koreksi peraturan perundang-undangan dibidang perbankan yang banyak terpengaruh dengan perbankan global dapat dikoreksi/dikurangi melalui proses deglobalisasi parsial.

Deglobalisasi parsial dalam sektor perbankan berupa deregulasi dibidang-bidang yang dipengaruhi oleh globalisasi akan menjadikan perbankan nasional dapat berfungsi optimum dalam pembangunan nasional, adalah bentuk dari fungsi hukum sebagai alat perubahan. Deglobalisasi parsial bukanlah menarik diri dari komunitas internasional atau bentuk dari anti global tetapi secara selektif memilih aspek global yang menghasilkan kemanfaatan yang besar bagi perbankan nasional.

Deglobalisasi parsial merupakan upaya untuk memanfaatkan sumber daya perbankan nasional untuk melakukan fungsi intermediasinya sebagai agen

pembangunan nasional karena pendanaan yang mereka dapatkan dapat diharapkan untuk membiayai sektor-sektor produktif dan keuntungan yang didapat dari pendanaan domestik akan tetap ada dalam sistem keuangan nasional dan secara kontinu akan memberikan efek sistemik berupa peningkatan industri perbankan nasional. Deglobalisasi parsial pada sektor perbankan nasional menjadi alternatif untuk melindungi kepentingan nasional yang memiliki peran sebagai *agent of development* dari derasnya kepemilikan saham perbankan nasional oleh pihak asing.

Lembaga perbankan harus mampu berperan sebagai *agent of development* dan memiliki kemandirian yang tinggi dalam upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat banyak bukannya menjadi hambatan dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Bentuk konkrit lainnya adalah memberikan subsidi dalam kegiatan ekonomi dengan cara mendorong/memfasilitasi perbankan nasional seperti BPD, BPR dalam rangka melindungi kepentingan perekonomian nasional.

Lembaga perbankan merupakan alat negara di bidang ekonomi sesuai dengan tujuan negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum yang disebutkan dalam pembukaan UUD 1945 pada alinea keempat yang merupakan perwujudan dari konsep negara kesejahteraan. Hal lain yang terkait dengan proses deglobalisasi sebagai contoh adalah menghilangkan ketergantungan dengan investasi dari luar negeri untuk pengembangan ekonomi nasional melalui penggunaan sumber finansial dalam negeri.

Deglobalisasi parsial pada aspek konsolidasi pada kebijakan kepemilikan tunggal adalah dengan menyerahkan kepada pasar perbankan itu sendiri untuk melakukan konsolidasi antara bank yang merasa perlu untuk melakukan peningkatan modal dengan murni pertimbangan bisnis karena kebijakan kepemilikan tunggal memang mengharapkan adanya peningkatan permodalan akibat terjadinya konsolidasi. Cabang bank asing dan bank campuran yang telah ada sejak lama beroperasi di Indonesia tetap memposisikan Indonesia eksis dalam era global di sektor perbankan sehingga dengan melakukan deglobalisasi parsial tidak menjadikan Indonesia menarik diri dari dunia perbankan internasional. Kontribusi cabang Bank asing dan Bank campuran pada pembangunan tetap ada pada skala menengah keatas meskipun dari segi pendanaan mereka menggarap pada sektor ritel.

Globalisasi dibidang perbankan dapat diterima jika berkorelasi dengan dengan kemaslahatan dan kemakmuran rakyat, seperti yang dikatakan oleh *nicholas barr* sebagai bentuk negara kesejahteraan.³⁴ Kebijakan kepemilikan tunggal dalam upaya

³⁴Tim Riset PSIK Universitas Paramadina, *Islam dan Kenegaraan*, Jakarta, Februari 2008, hlm. 18.

pengembangan perbankan nasional harus sesuai dengan tujuan negara kesejahteraan. Perwujudan negara kesejahteraan bukanlah sesuatu yang terpisah dari upaya pembangunan ekonomi dimana pembangunan ekonomi harus membuat masyarakat semakin sejahtera dan intervensi negara dibutuhkan bukan hanya sekedar melakukan kontrol/monitoring terhadap permasalahan tersebut.

Pengembangan perbankan nasional melalui penerapan kebijakan kepemilikan tunggal harus memperhatikan tujuan negara kesejahteraan tanpa terpengaruh perkembangan perbankan global, sehingga kemandirian perbankan nasional perlu diwujudkan untuk membuat kebijakan-kebijakan melalui proses deglobalisasi parsial agar pengembangan sistem perbankan nasional sesuai dengan kebutuhan pembangunan ekonomi Indonesia.

Penutup

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa, kebijakan kepemilikan tunggal dapat mendukung pengawasan bank dalam rangka pengembangan sistem perbankan nasional secara terkonsolidasi dengan cakupan yang terbatas.

Penerapan kebijakan kepemilikan tunggal dalam era global mengarahkan perbankan nasional untuk melakukan konsolidasi/merger agar terjadi peningkatan modal dengan tujuan siap menghadapi persaingan perbankan global, kemampuan menyerap risiko dan bersifat futuristik dengan maksud mengurangi keleluasaan kepemilikan saham perbankan nasional oleh investor asing/global dimasa depan pada beberapa bank nasional.

Kebijakan kepemilikan tunggal perbankan nasional tidak dapat optimum melindungi perbankan nasional dengan keterbatasannya yang tidak dapat menjangkau kepemilikan pihak asing atas saham perbankan nasional dibawah 25 % yang akhirnya secara total pihak asing dapat meningkatkan dominasinya atas kepemilikan saham perbankan nasional.

Kemandirian pengembangan perbankan nasional sesuai dengan kebutuhan perekonomian nasional tanpa terpengaruh perkembangan perbankan global antara lain Bank dengan permodalan kecil tetap dapat mengembangkan usahanya dengan sehat, pengawasan perbankan nasional secara terintegrasi dengan pengawasan lembaga keuangan lainnya dan keberadaan perbankan BUMN lebih diutamakan untuk kepentingan pembangunan ekonomi nasional daripada kepentingan komersial.

Kebijakan kepemilikan tunggal sebaiknya mengatur pembentukan *bank holding company* tidak dapat sebagai bank yang melakukan kegiatan operasional dan *bank holding company* dibentuk harus merupakan peserta bank penggabungan agar pengawasan oleh Bank Indonesia menjadi lebih mudah dan tidak menambah entitas perbankan nasional.

Kebijakan kepemilikan tunggal sebaiknya mengatur konsolidasi perbankan dilakukan dengan tujuan bisnis untuk mendapatkan efek sinergis antara lain untuk perluasan saluran distribusi, melengkapi segmen pasar, efisiensi biaya dan sebagainya bukan untuk tujuan peningkatan pengawasan dan menutup kemungkinan pihak asing untuk menambah kepemilikannya atas perbankan nasional.

Kebijakan kepemilikan tunggal perlu mengatur pembatasan penguasaan saham perbankan nasional dibawah 25 % oleh pihak asing dalam satu grup yang terafiliasi/ menyebar di beberapa bank nasional dan kepemilikan saham oleh pihak asing secara total dalam perbankan nasional maksimum 49 % .

Kemandirian perbankan nasional dapat diwujudkan dengan melakukan pembaharuan UU Perbankan yang mengatur maksimum kepemilikan pihak asing atas saham perbankan nasional dan memberlakukan bank nasional yang dimiliki oleh pihak asing sebagai cabang bank asing dengan wilayah kerja dan cakupan bisnis terbatas serta dalam persentase tertentu memberikan kredit pada sektor usaha produktif. Serta pembentukan bank pembangunan seperti bank perternakan, bank pertanian, bank perikanan dan pihak asing tidak dapat menguasai BPD dan BUMN.

Daftar Pustaka

- A. Newman, Joseph, Ronald E. Shrieves, *The Multi Bank holding company Effect on Cost Efficiency in Banking*, Journal Banking and Finance 17 (1993) 709-732. North Holland
- David Conklin, Don Lecraw, *Foreign Ownership Restriction and Liberalization Reforms*, Asghate Publishing, England, 1997.
- E., Benton, *The New Financial Architecture*, First Published, Quorum Books, Gup USA, 2000.
- Gorton, Gary, Andrew Winton, *Bank Capital Regulation in General Equilibrium*, NBER Working Paper Series, Working Paper 5244, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, August 1995.
- Hanitijo Soemitro, Ronny, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.

- Hidayah, Nur, "Implikasi Kebijakan Kepemilikan Tunggal Perbankan terhadap Perekonomian Indonesia", *Jurnal Ekonomi/Tahun XIII*, No. 01, Maret 2008.
- Ibrahim, Johannes, Penerapan Single Presence Policy dan Dampaknya bagi Perbankan Nasional, Volume 27 No. 2, *Varia Peradilan*, Jakarta 2008.
- _____, "Penerapan *Single Presence Policy* dan Dampaknya Bagi Perbankan Nasional", *Jurnal Hukum Bisnis*, Jakarta.
- Ichsanuddin Nur, Dhani, Dampak Keputusan Merger pada Perbankan di Bursa Efek Indonesia, *Jurnal Aplikasi Manajemen* Volume 8, Nomor 2, Mei 2010.
- Joe Peek, Eric S. Rosengren, Geoffrey M.B. Tootell, *Is Bank Supervision Central to Central Banking*, Working Paper No 99-7, Federal Reserve Bank of Boston, 1999.
- Jurnal Hukum Bisnis*, Kepemilikan Tunggal dan Liberalisasi Perbankan", Volume 27, No 2, Jakarta, 2008.
- Kumar, Anjali, *The State Holding Company*, Word Bank Discussion Paper, Tanpa Tahun.
- L. Graham, Stanley and R. Shawn Hewitt, "Bank Holding Company Mergers With Non Bank Financial Firm", *Journal Banking and Finance* 17 (1993) 43-63, Nort Holland.
- Lapavitsas, Costas, *Central Bank Independence a Critical Perspective*, Working Paper Series No. 77, University of London
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, "Government Ownership of Banks", *Working Paper Series*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, USA, March 2000.
- Mikdashy Zuhayr, *Financial Intermediation in the 21st Century*, First Published, Palgrave, New York, 2001.
- Purba, Anton, "Otoritas Pengawas Bank", *Buletin Hukum Perbankan dan KeBanksentralan* Volume 7, Nomor 2 Mei 2009.
- Retno Aryatie, Indira, Kepemilikan Bank Pasca Diberlakukan Peraturan Bank Indonesia No.8/16/PBI/2006, *Perspektif Hukum* Vol. 7 No. 1, Mei 2007: 24-37, Surabaya
- Robert E. Litan, Paul Masson, Michael Pomerleano, *Open Doors Foreign Participation in Financial Systems in Developing Countries*, Brooking Institution Press, Washington D.C., 2001.
- Sabirin, Syahril, *Arsitektur Perbankan Indonesia Tatanan Baru Sistem Perbankan Nasional*, Bank Indonesia, Jakarta 2003.
- Sitompul, Zulkarnain, Merger, Akuisisi Dan Konsolidasi Perbankan Relevansinya dengan Kebijakan Single Presence Policy, *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 27- No.2, Jakarta 2008.
- Sunggono, Bambang, *Metodologi Penetian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.
- Suprantiningrum, *Pengaruh Struktur Kepemilikan, Profitabilitas Terhadap Struktur Modal Pada Perusahaan Perbankan*, Media Ekonomi Dan Manajemen Vol. 21, No. 1 Januari 2010, Semarang.

- Swandari, Fifi, Pengaruh Struktur Kepemilikan Terhadap Tingkat Risiko Dan Implikasinya Terhadap Kesulitan Keuangan Bank Umum Di Indonesia, *EKOBIS* Vol.9, No.1, Januari 2008 : 15-23, Solo
- Syamsuddin, Wein, *Sistem Pengendalian Manajemen Dalam Pengawasan dan Pembinaan Industri Perbankan*, Jakarta, tanpa tahun.
- Tim Riset PSIK Universitas Paramadina, *Islam dan Kenegaraan*, Jakarta, 2008.
- W. Calomiris, Charles, Thanavut Pornrojnkool, *Working Paper Series, Monopoly-Creating Bank Conslidation, The Merger of Fleet and Bank Boston*, working paper series 11351, National Bureau of Economic Research, Inc, Massachussets, 2005
- W. Diamond, Douglass, Raghuran G. Rajan, *A Theory of Bank Capital*, NBER Working Paper Series, Working Paper 7431, National Bureu of Economic Research, Cambridge, MA, 1999
- White, John Bryan, *An Empirical Study of The Effects of Bank Holding Company*, A Dissertation of University of Virginia, 1988.
- Yuniarti, Sari, Kinerja Efisiensi Bank Berstratifikasi Sesuai Dengan Visi, *Arsitektur Perbankan Indonesia, Jurnal Keuangan Perbankan*, Vol. 12 No. 3, September 2008.
- UUD 1945
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan
- Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia
- Undang-Undang Perbankan No 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan UU No 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/6/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia
- Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank
- Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014, tentang Delapan Misi Pembangunan Nasional RPJPN 2005-2025
- Info Bank No 368 November 2009 tentang Alternatif OJK dan Visi Pengawasan oleh pjs Gubernur Bank Indonesia