

Implikasi Hukum terhadap Kepemilikan Saham Asing pada Bank Nasional Swasta di Indonesia Perspektif Politik Hukum

Dian Qadri Nallas

Ilmu Hukum, Hukum Pidana, Sekolah Pasca Sarjana Universitas Lancang Kuning
e-mail: gadrinallas@gmail.com

Abstrak

Semua Negara di dunia tak terkecuali Indonesia, sudah tentu jalannya pembangunan, baru dapat dilaksanakan apabila didukung oleh dana yang memadai dan tersedia. Modal yang digunakan untuk membangun itu idealnya bersumber dari tabungan domestik, yang berasal dari tabungan pemerintah maupun tabungan masyarakat. Artikel ini membahas tentang Salah satu wujud dari penanaman modal yakni dapat dilihat adanya Dominasi pihak asing, yang kini semakin meluas dan menyebar pada sektor-sektor strategis perekonomian Indonesia, seperti keuangan, energi dan sumberdaya mineral, telekomunikasi, dan perkebunan. Per Maret 2011 pihak asing telah menguasai 50,6% aset perbankan nasional, ini berarti sekitar Rp. 1.551 triliun dari jumlah aset perbankan Rp. 3.065 triliun dikuasai asing. Penulis menggunakan Metode Penelitian Hukum Normatif yang mengacu pada literatur-literatur dan juga norma-norma yang saling bertentangan secara hukum. Pada penelitian ini dapat disimpulkan Politik Hukum Indonesia terhadap Kepemilikan Saham Asing Pada Bank Nasional Swasta Di Indonesia, sudah berusaha untuk melakukan pembatasan kedepannya, sebab untuk meminimalisir yang namanya higt risk, seperti implikasi negatif, yakni sebagai pemilik mayoritas saham bank, dikawatirkan asing dapat mengendalikan bank, kemudian bank yang mayoritas sahamnya dimiliki asing, akan mendesak pangsa pasar bank milik pemerintah, bank milik pemda, bank swasta nasional, dan bahkan BPR, kemudian apabila bank yang mayoritas sahamnya dimiliki asing, maka akan condong berorientasi pada keuntungan, sehingga cenderung menyalurkan kredit konsumen dibandingkan kredit produktif, yang bermanfaat bagi pembangunan dan kesejahteraan rakyat, dan terakhir keuntungan yang diperoleh pemodal asing, dimungkinkan disimpan di luar negeri, sementara jika terjadi krisis ekonomi, terjadi peningkatan risiko pelarian modal ke luar negeri. Makanya saat ini Pemerintah berusaha melakukan kebijakan yang melindungi asas ekonomi Pancasila dan UUD 1945, yang mana perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.

Kata kunci: *Implikasi Hukum, Saham Asing, Bank Nasional, Politik Hukum.*

Abstract

All countries in the world, including Indonesia, of course, can only be implemented if it is supported by adequate and available funds. The capital used to build the building should ideally be sourced from domestic savings, which come from government savings and community savings. This article discusses one of the forms of investment is the dominance of foreign parties, which is now increasingly expanding and spreading in strategic sectors of the Indonesian economy, such as finance, energy and mineral resources, telecommunications, and plantations. As of March 2011, foreigners have controlled 50.6% of national banking assets, this means around Rp. 1,551 trillion of the total banking assets of Rp. 3,065 trillion controlled by foreigners. The author uses the Normative Legal Research Method which refers to the literature and also norms that contradict each other legally. In this study, it can be concluded that Indonesian Legal Politics on Foreign Share Ownership in Private National Banks in Indonesia, has tried to restrict in the future, because to minimize the so-called higt risk, such as negative implications, namely as the majority owner of bank shares, it is feared that foreigners can control the bank, then the bank whose majority of

shares are owned by foreigners, will urge the market share of government-owned banks, banks owned by local governments, national private banks, and even BPRs, then if banks with majority shares are owned by foreigners, they will tend to be profit-oriented, so they tend to channel consumer credit rather than productive credit, which is beneficial to the development and welfare of the people, and finally the profits obtained by foreign investors, it is possible to store them abroad, while in the event of an economic crisis, there is an increased risk of capital fleeing abroad. Therefore, currently the Government is trying to carry out policies that protect the economic principles of Pancasila and the 1945 Constitution, where the economy is arranged as a joint effort based on the principle of kinship.

Keywords : *Legal Implications, Foreign Stocks, National Banks, Legal Politics.*

PENDAHULUAN

Semua Negara di dunia tak terkecuali Indonesia, sudah tentu jalannya pembangunan, baru dapat dilaksanakan apabila didukung oleh dana yang memadai dan tersedia. Modal yang digunakan untuk membangun itu idealnya bersumber dari tabungan domestik, yang berasal dari tabungan pemerintah maupun tabungan masyarakat. Faktanya sejak masa Orde Baru dimana pembangunan dilakukan dalam bentuk program Pembangunan Lima Tahun (PELITA), pemerintah mengalami kesulitan modal dan sumber dana untuk pembangunan. Salah satu solusi untuk memperoleh dana untuk pembangunan tersebut adalah dengan mencari sumber dana yang berasal dari luar negeri, berupa bantuan luar negeri maupun penanaman modal asing (PMA). Berdasarkan kebutuhan akan modal tersebut, maka datanglah berbagai bantuan dari luar negeri baik yang bersifat pinjaman lunak (loan), hibah maupun berupa investasi asing ke dalam negeri. (Abdul Manan 2014:133). Penanaman modal menurut beberapa ahli harus menjadi bagian penting dari penyelenggaraan perekonomian nasional serta ditempatkan sebagai salah satu upaya konkrit untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dengan cepat, untuk menciptakan lapangan pekerjaan bagi rakyat, upaya untuk mempercepat pembangunan ekonomi secara simultan, meningkatkan kapasitas, kualitas dan kemampuan teknologi nasional, mendorong untuk pembangunan ekonomi kerakyatan, yang tujuan akhirnya adalah untuk mensejahterakan masyarakat dalam suatu bingkai perekonomian yang berdaya saing, dengan kompetitor yang berasal dari luar negeri. (Ardiana Hidayah, 2018:217).

Salah satu wujud dari penanaman modal yakni dapat dilihat adanya Dominasi pihak asing, yang kini semakin meluas dan menyebar pada sektor-sektor strategis perekonomian Indonesia, seperti keuangan, energi dan sumberdaya mineral, telekomunikasi, dan perkebunan. Per Maret 2011 pihak asing telah menguasai 50,6% aset perbankan nasional, ini berarti sekitar Rp. 1.551 triliun dari jumlah aset perbankan Rp. 3.065 triliun dikuasai asing. Secara perlahan porsi kepemilikan asing terus bertambah, mengingat per Juni 2008 kepemilikan asing baru mencapai 47,02%. Hanya 15% bank yang menguasai pangsa 85%, dan sebagian sudah dimiliki asing. Dari jumlah 121 bank umum, kepemilikan asing ada 47 bank dengan porsi bervariasi. Tak hanya perbankan, asuransi juga didominasi asing, hal ini dapat dicermati pada 45 perusahaan asuransi jiwa yang beroperasi di Indonesia, ternyata tak sampai setengahnya yang murni milik Indonesia. Kalau dikelompokkan, dari asuransi jiwa yang ekuitasnya di atas Rp. 75 miliar hampir semuanya usaha patungan. Dari sisi perolehan premi, lima besarnya adalah perusahaan asing. Hal itu tak terlepas dari aturan pemerintah yang sangat liberal, memungkinkan pihak asing memiliki sampai 99% saham perbankan dan 80% saham perusahaan asuransi.

Pasar modal juga demikian, yakni jumlah kepemilikan investor asing 60-70% dari semua saham perusahaan yang dicatatkan dan diperdagangkan di Bursa Efek Indonesia. Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pun demikian, mengingat semua BUMN yang telah diprivatisasi ternyata kepemilikan asing sudah mencapai 60%. Lebih tragis lagi di sektor minyak dan gas, yaitu porsi operator minyak nasional hanya sekitar 25%, dan selebihnya 75% dikuasai pihak asing. Kepemilikan asing yang terus meningkat di perbankan nasional mendapatkan perhatian serius dari bankir Indonesia dan DPR RI, khususnya

Komisi XI DPR RI Periode 2009-2014 yang membidangi perbankan. Meningkatnya kepemilikan asing menimbulkan kekhawatiran dan keprihatinan, apalagi cukup sulit bagi perbankan nasional melakukan ekspansi usaha dengan mendirikan cabangnya di luar negeri karena terkendala kebijakan dari negara yang bersangkutan. Kepemilikan mayoritas asing di perbankan nasional pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari politik hukum kepemilikan asing pada perbankan nasional di Indonesia, yang terdapat pada peraturan perundang-undangan yang mengatur sektor perbankan. Oleh karena itu patut dicermati bahwa Indonesia merupakan salah satu dari beberapa negara kawasan Amerika Latin dan Asia sebagai sasaran masuknya dana asing. Di satu sisi dana asing sangat dibutuhkan oleh Indonesia, namun di sisi lain bisa menjadi bumerang apabila tidak hati-hati karena hot money dapat membuat perekonomian Indonesia kolaps apabila terjadi titik balik arus dana asing.

METODE

Dilihat dari jenisnya maka penelitian ini dapat digolongkan kepada penelitian hukum *normatif* atau metode penelitian kepustakaan yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan cara mengkaji dan meneliti bahan-bahan pustaka berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji 2007:13-14).

Penelitian yang akan dilakukan penulis adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang berdasarkan pada kaidah hukum yang berlaku, dalam hal ini penelitian dilakukan terhadap dalam Pengaruh Politik Hukum Terhadap Penghinaan Dan / Atau Pencemaran Nama Baik Berdasarkan Undang-Undang Informasi Dan Transaksi Elektronik. Selanjutnya pendekatan penelitian untuk menjawab permasalahan dalam penelitian hukum normatif lazimnya yaitu Pendekatan Peraturan Perundang-undangan (*Statute Approach*) dan Pendekatan Kasus (*Case Approach*). Sumber data yang digunakan dalam penelitian hukum normatif ini adalah data sekunder yang dibedakan menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu Bahan Hukum Primer, Bahan Hukum Sekunder dan Bahan Hukum Tertier.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Meningkatnya kepemilikan asing pada perbankan nasional tidak dapat dilepaskan dari politik hukum kepemilikan asing pada bank yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan di sektor perbankan. Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Dalam konsep Negara Hukum itu, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi.

Proses pembentukan hukum dalam suatu negara menurut Friedmann merupakan hasil proses tawar menawar antara kekuatan-kekuatan sosial politik, lembaga-lembaga kontrol sosial, termasuk di dalamnya kondisi manusia, sosial ekonomi/bisnis, termasuk kondisi nasional dan global, mempengaruhi pembentukan hukum. Kebijakan negara untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat, dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan, merupakan politik hukum. (Gita Wiryawan, 2023:7).

Politik hukum menurut Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2007, di samping tertibnya peraturan perundangan secara vertikal maupun horisontal, juga esensinya harus ditata dalam rangka mencapai tujuan negara sebagaimana Pembukaan UUD 1945, yang salah satu memajukan kesejahteraan umum, bukan kesejahteraan sekelompok orang. Hukum harus dapat menampung aspirasi masyarakat yang berkembang. Sesuai salah satu pilar politik hukum, yaitu esensi politik hukum dalam untuk mencapai tujuan yang dicita-citakan. (Faisal Basri 2009:38)

Dalam prakteknya penetapan suatu kebijakan pemerintah dalam hukum yang telah berbentuk peraturan perundangan, dalam masyarakat, sering menimbulkan pro dan kontra, seperti kebijakan liberalisasi perbankan Indonesia, dalam penanaman modal asing, yang mendapat sorotan banyak pihak akhir-akhir ini. Liberalisasi perbankan sebagai implikasi berlakunya Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Perbankan Indonesia setelah terimbas krisis

keuangan 1998 maka banyak dari bank swasta yang besar ini jatuh ke tangan asing. Kelompok bank asing tidak hanya terdiri dari sepuluh bank cabang yang pertama, yang disusul oleh sejumlah bank patungan swasta asing dan dalam negeri, dan sekarang bank-bank besar yang (sebagian) jatuh ke tangan asing, seperti Bank BCA, Bank Danamon, Bank Niaga, Bank Lippo, Bank BII. (Siswanto Yudo Husodo, 2011:7)

Di satu Pihak diakui bahwa bank asing membawa teknologi baru, kualitas pelayanan publik yang lebih baik, punya network luas di luar negeri sehingga bisa membantu impor-ekspor Indonesia, dan last but not least, menyediakan banyak modal baru bagi dunia perusahaan di Indonesia. Akan tetapi tentunya memiliki akibat hukum. Beberapa anggota Perhimpunan Negara-negara Asia Tenggara (ASEAN) hanya mematok kepemilikan asing 30-40 persen saham dalam perbankan nasionalnya. Seperti menurut Direktur Eksekutif Investment and Banking Research Agency (INBRA), Beni Sindhunata, berpendapat bahwa perlu juga diperhatikan penguasaan aset nasional dengan memperketat porsi saham asing dengan memberikan batas maksimum saham asing sebesar 30%. Perbandingan global survei World Bank menunjukkan bahwa pihak asing menguasai aset perbankan Indonesia sebesar 28%, melebihi Malaysia (16%), Thailand (5%), Filipina (1%), dan Cina (0%) pada 2006. Menjelaskan bahwa hukum perbankan harus menciptakan suatu kondisi agar tidak terjadi dominasi oleh bank besar terhadap kegiatan perbankan secara keseluruhan. (S. Batunggar 2006:23). Namun, jika kita kilas balik tentang kepemilikan saham perbankan nasional, mengapa sampai muncul peraturan pemerintah yang membolehkan asing bisa memiliki sampai 99%. Hal ini tentunya tidak terlepas dari yang namanya Politik Hukum.

Kepemilikan mayoritas asing di perbankan nasional pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari politik hukum kepemilikan asing pada perbankan nasional, yang terdapat pada peraturan perundang-undangan yang mengatur sektor perbankan, di antaranya Undang- undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (UU Perbankan), serta aturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum. Peraturan perundang-undangan di sektor perbankan, pengaturan kepemilikan asing pada bank dapat dilihat dalam pasal-pasal yang mengatur tentang kepemilikan bank. Dalam Undang-undang Perbankan, kepemilikan bank diatur dalam Pasal 22 sampai dengan Pasal 28. Terkait dengan kepemilikan BPR, Pasal 23 UU Perbankan menyatakan bahwa BPR hanya dapat didirikan dan dimiliki oleh Warga Negara Indonesia (WNI), BHI (Badan Hukum Indonesia) yang seluruh pemiliknya WNI, pemerintah daerah, atau dapat dimiliki bersama diantara ketiganya. Ini berarti Pasal 23 UU Perbankan hanya memberi peluang bagi WNI dan BHI untuk memiliki BPR, dan menutup kemungkinan bagi asing yaitu Warga Negara Asing (WNA) dan Badan Hukum Asing (BHA) untuk mendirikan dan/atau menjadi pemilik dari BPR. Dasar pertimbangan ditutupnya kepemilikan asing pada BPR disebabkan kebutuhan modal untuk mendirikan BPR tidak terlalu besar sehingga dapat dipenuhi oleh pemodal dalam negeri. Selain itu wilayah kerja BPR juga tidak terlalu luas, yaitu hanya mencakup 1 provinsi. Kegiatan usaha BPR tidak sebesar bank umum, BPR tidak menyediakan jasa lalu lintas pembayaran dan kredit yang disalurkanannya, juga relatif kecil karena hanya memenuhi kebutuhan dana masyarakat yang tidak terlalu besar. BPR pada dasarnya diperuntukkan untuk memberikan pelayanan kepada golongan ekonomi lemah atau pengusaha kecil. Sedangkan pengaturan kepemilikan asing pada bank umum (bank) adalah membuka kesempatan bagi asing yaitu WNA dan BHA untuk menjadi pemilik bank. Kepemilikan asing pada bank ini dapat dilakukan baik melalui pendirian bank maupun pembelian saham. Kepemilikan asing melalui pendirian bank dapat dilihat dalam Pasal 22 ayat (1) UU Perbankan yang mengatur bank umum hanya dapat didirikan oleh warga negara Indonesia (WNI) dan atau badan hukum Indonesia (BHI), atau WNI dan atau BHI dengan warga negara asing (WNA) dan atau badan hukum asing (BHA) secara kemitraan. Berpijak pada ketentuan tersebut, WNA dan atau BHA tidak dapat mendirikan bank sendiri, melainkan harus bermitra atau mengikutsertakan WNI dan/atau BHI. (Batunanggar S, 2004:56).

Dasar pertimbangan dari kemitraan pendirian bank tersebut adalah untuk mendorong partisipasi WNI dan/atau BHI dalam pendirian dan kepemilikan bank, mendukung adanya transfer ilmu, pengetahuan, keahlian, dan teknologi di bidang perbankan dari WNA dan/atau BHA kepada WNI dan/ atau BHI, dan tentunya ada kendali/kontrol dari pemodal dalam negeri terhadap perbankan nasional. Meskipun UU Perbankan membuka kesempatan bagi WNA dan BHA untuk memiliki bank, namun tidak semua WNA dan BHA dapat menjadi pemilik bank.

Berdasarkan Pasal 17 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia (PBI) No. 13/27/PBI/2011 tentang Perubahan Atas PBI No. 11/1/PBI/2009 tentang Bank Umum, untuk dapat menjadi pemilik bank maka WNA dan BHA harus memenuhi persyaratan memiliki akhlak dan moral yang baik, antara lain ditunjukkan dengan sikap mematuhi ketentuan yang berlaku, termasuk tidak pernah dihukum karena terbukti melakukan tindak pidana tertentu dalam waktu 20 (dua puluh) tahun terakhir, kemudian memiliki komitmen untuk mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku, kemudian memiliki komitmen terhadap pengembangan operasional bank yang sehat; dan Terakhir tidak termasuk dalam daftar tidak lulus. Dalam hal pemilik bank berbentuk badan hukum, maka persyaratan tersebut berlaku bagi pemilik maupun pengurus dari badan hukum tersebut (Pasal 17 ayat (2) PBI No. 13/27/PBI/2011). Pendelegasian pengaturan batas maksimal kepemilikan asing pada bank ke dalam peraturan pemerintah memiliki kelebihan karena lebih fleksibel untuk disesuaikan dengan situasi dan kondisi, karena peraturan pemerintah lebih mudah dibuat dan diubah jika dibandingkan dengan Undang-undang.

Namun pengaturan dengan peraturan pemerintah juga memiliki kelemahan, yaitu tidak adanya batasan yang jelas dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang berapa maksimal persentase saham yang dapat dimiliki tiap WNA dan BHA, menyebabkan kewenangan untuk menentukan batas maksimal saham yang dapat dimiliki oleh setiap WNA dan BHA hanya ada pada Pemerintah selaku otoritas yang memiliki kewenangan untuk membuat peraturan pemerintah. Sebagai pelaksanaan dari amanat Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum pada tanggal 7 Mei 1999. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999, mengatur bahwa jumlah kepemilikan saham bank oleh WNA dan atau BHA yang diperoleh melalui pembelian secara langsung maupun melalui bursa efek sebanyak-banyaknya adalah 99%, dari jumlah saham bank yang bersangkutan.

Berpijak pada Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 tersebut, maka Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 mengatur batasan pembelian saham bank oleh asing, dengan Pembelian saham oleh WNA dan atau BHA melalui bursa efek dapat mencapai 100% (seratus per seratus) dari jumlah saham Bank yang tercatat di bursa efek. Kemudian Bank hanya dapat mencatatkan sahamnya di bursa efek sebanyak-banyaknya 99% (sembilan puluh sembilan per seratus) dari jumlah saham Bank yang bersangkutan. Dan sekurang-kurangnya 1% (satu per seratus) dari saham Bank, sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) yang tidak dicatatkan di Bursa Efek harus tetap dimiliki Warga Negara Indonesia dan atau Badan Hukum Indonesia. Dari Pasal 3 juncto Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 terlihat bahwa, batas kepemilikan asing pada bank bisa mencapai hingga 99%, sedangkan 1% saham bank tetap harus dimiliki oleh WNI dan atau BHI dalam rangka untuk melaksanakan prinsip kemitraan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 22 ayat (1) UU Perbankan. Batasan kepemilikan asing pada bank yang hampir 100% dalam Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 tersebut tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, yang menjadi sumber hukumnya, karena Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tidak mengatur secara jelas batasan kepemilikan asing atas saham bank dan mengamanatkan pengaturan masalah tersebut ke dalam peraturan pemerintah. (M.Sadli. Ambivalensi terhadap Bank Asing..)

Dari ketentuan pembatasan kepemilikan asing pada bank, nampak bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 jauh lebih liberal jika dibandingkan dengan ketentuan sebelumnya, karena membuka akses bagi WNA dan BHA jauh lebih luas, yaitu hingga 99%

untuk dapat memiliki saham bank. Dari Penjelasan Pasal 26 ayat (1) dan ayat (2), serta Penjelasan Umum Undang-undang Perbankan terlihat bahwa, maksud dibuka dan ditingkatkannya kesempatan bagi asing untuk dapat memiliki bank adalah untuk memperluas kepemilikan bank, tidak hanya pemodal dalam negeri melainkan juga pemodal asing. Maksud lainnya adalah untuk meningkatkan struktur permodalan bank karena bank akan lebih mudah mencari modal guna mendukung kinerjanya.(Simorangkir OP, 1989)

Cakupan kepemilikan bank yang luas, tentu menyebabkan bank dapat dikontrol oleh banyak pihak, sementara struktur permodalan yang kuat akan menjadikan bank dapat menjalankan usaha dan kinerjanya dengan baik. Dengan demikian cakupan kepemilikan yang luas, dan struktur permodalan yang kuat, akan dapat mendukung tata kelola bank yang baik (GCG) sehingga bank menjadi sehat, kuat, profesional, dan memiliki daya saing baik pada tataran nasional, regional, maupun internasional. Politik hukum dibukanya kesempatan dan peningkatan kesempatan bagi WNA dan atau BHA untuk memiliki saham bank hingga mencapai 99% tersebut, tidak terlepas dari situasi dan kondisi pada waktu itu.

Pada tahun 1997/1998, terjadi krisis ekonomi di Indonesia yang berdampak pada hancurnya dunia perbankan Indonesia. Politik hukum kepemilikan asing pada bank di beberapa negara, kemudian merubah pasca krisis ekonomi 1997/1998 untuk disesuaikan. Tidak dapat dipungkiri bahwa dibukanya kesempatan bagi asing untuk dapat memiliki saham bank hingga 99% membawa implikasi positif. Selain bank dapat dikontrol dengan baik oleh banyak pemilik sehingga tercipta GCG, ketentuan kepemilikan asing pada bank dalam PP No. 29 Tahun 1999 mempermudah bank untuk mencari pemodal guna memperkuat struktur permodalan dan meningkatkan kinerjanya. Kemudahan bank untuk mencari pemodal (termasuk modal asing) inilah yang telah menyelamatkan bank dari krisis ekonomi 1997/1998. (Acep Rohendi, 3)

Hingga saat ini, ketertarikan asing untuk menanamkan modalnya di perbankan nasional masih tinggi. Hal ini dikemukakan oleh Analis PT Remax Capital, Lucky Bayu Purnomo yang mengemukakan bahwa investor asing masih terus berinvestasi baik secara langsung maupun tidak langsung. Salah satu bidang yang diminati asing adalah sektor perbankan. Bahkan ketertarikan investor asing terhadap saham perbankan dalam 2-3 tahun ke depan semakin jelas. Lucky juga mengemukakan bahwa dalam lima tahun terakhir ada beberapa bank asing yang sangat aktif melakukan akuisisi terhadap saham sektor perbankan. Sebagai contoh, bank terbesar di Asia Tenggara yang berbasis di Singapura yaitu DBS Group Holding Ltd telah mengakuisisi PT Bank Danamon Tbk, dengan mengambil alih hingga 67,37% saham PT Bank Danamon Tbk. Ketertarikan asing terhadap sektor perbankan dibandingkan sektor-sektor lainnya dapat dimaklumi karena harga saham bank di Indonesia cukup murah. Pasar perbankan Indonesia juga cukup potensial karena Indonesia sedang dalam tahap pembangunan, memiliki jumlah penduduk yang sangat besar. Faktor menarik lainnya adalah tingkat keuntungan dan pendapatan perbankan di Indonesia juga sangat tinggi. Net interest margin (NIM) bank-bank di Indonesia rata-rata 6%. Bahkan NIM Bank Danamon mencapai 11% dan NIM Bank Tabungan Pensiun Nasional mencapai 14%. Daya tarik tersebut menjadi daya dorong bagi pihak asing (WNA dan BHA) untuk membeli atau melakukan akuisisi saham bank dan menjadi pemilik mayoritas saham bank. (Ria Shinta Devi 2019:143).

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

44,5% saham Bank Permata. United Overseas Bank, bank terbesar ketiga di Singapura menguasai 98,99% saham Bank UOB Indonesia. Qatar Nasional Bank (QNB) Group, bank terbesar di Timur Tengah menguasai 69,59% saham Bank QNB Kesawan. (Agung Sudjati Winata, 2018:129).

Kepemilikan mayoritas asing pada sejumlah bank tentunya juga dikhawatirkan dapat menimbulkan implikasi negatif. Dengan dimilikinya mayoritas saham bank (lebih dari 51%) oleh asing, berarti asing menjadi pemegang saham pengendali (PSP) bank dan dapat mengendalikan bank karena memiliki mayoritas suara di RUPS. Hal ini didasarkan pada Pasal 84 ayat (1) Undang- Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, yang mengatur setiap saham yang dikeluarkan mempunyai satu hak suara, kecuali anggaran dasar menentukan lain. Sebagai pengendali, asing dapat menentukan visi, misi, dan kebijakan internal bank. Hal inilah yang harus diwaspadai karena dikhawatirkan dapat membawa dampak negatif pada perekonomian nasional jika visi, misi, dan kebijakan bank tersebut tidak sejalan dengan tujuan perekonomian nasional. (Gatot, 2019:47).

Hal lain yang perlu diwaspadai juga adalah bank campuran yang mayoritas sahamnya dimiliki asing dapat mendesak pangsa pasar perbankan nasional baik bank BUMN, bank milik Pemda, bank swasta nasional, dan bahkan BPR, karena tidak ada aturan khusus yang mengatur segmen pasar bagi bank campuran yang mayoritas sahamnya dimiliki asing. Struktur permodalan bank campuran yang dimiliki asing, umumnya sangat kuat. Sebagai contoh, HSBC yang telah mengakuisisi Bank Ekonomi merupakan bank terbesar ketiga dunia dengan modal US\$ 166 miliar pada 2011. Dengan modal yang sangat besar, bank campuran milik asing dapat berekspansi dengan memperluas jaringan kantor di berbagai wilayah di tanah air sehingga memiliki daya jangkauan yang semakin lebar untuk merebut pasar perbankan Indonesia yang cukup potensial. Kondisi ini dapat mengakibatkan perbankan nasional sulit tumbuh, dan tidak tertutup kemungkinan peran bank negara akan semakin tergerus digantikan oleh bank-bank campuran yang dimiliki asing. Sehubungan dengan implikasi negatif yang dikhawatirkan timbul dari kepemilikan mayoritas asing, pada sejumlah bank tersebut mengakibatkan Komisi XI DPR RI Periode 1999-2014 memiliki kehendak untuk melakukan pembatasan kepemilikan asing, atas saham bank dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perbankan. Kehendak tersebut dapat dilihat dalam Pasal 35 ayat (1) Rancangan Undang- Undang tentang Perbankan yang menyebutkan Batas kepemilikan saham Bank Umum bagi setiap WNA dan/atau BHA secara keseluruhan paling banyak 40% (empat puluh persen).

Pembatasan kepemilikan asing atas saham bank dalam Rancangan Undang-Undang Perbankan tersebut mendapat respon yang beragam di masyarakat. Pengamat perbankan, Aviliani mengemukakan kepemilikan asing atas saham bank nasional sudah tidak terkendali, sehingga otoritas moneter Indonesia harus membatasi kepemilikan asing jika ingin lebih mengutamakan kepentingan perekonomian nasional. Menurut Aviliani, otoritas seharusnya tidak begitu saja memperkenankan asing memiliki saham bank nasional tanpa batasan yang cukup, apalagi kebanyakan bank tersebut lebih memilih menyalurkan kredit konsumtif. Sementara penyaluran kredit untuk sektor produktif dan strategis seperti untuk infrastruktur, UKM, dan pertanian lebih banyak dilakukan oleh bank BUMN atau bank milik Pemda. Pendapat lain dikemukakan oleh Managing Director & Senior Country Officer JP Morgan Chase Bank Indonesia, yang meminta Komisi XI DPR RI mempertimbangkan pembatasan kepemilikan asing dalam Rancangan Undang-undang Perbankan tersebut. Menurut Haryanto, pembatasan kepemilikan asing akan menyebabkan terhentinya arus modal dari luar negeri ke industri perbankan nasional. Selain itu, implementasi pembatasan kepemilikan asing maksimum 40% atas bank nasional yang saat ini dimiliki pemegang saham asing juga dikhawatirkan menimbulkan gejolak di pasar saham.

Sehubungan dengan berbagai pendapat masyarakat tersebut, maka perlu ada pengkajian yang mendalam mengenai perlu atau tidaknya pembatasan kepemilikan asing atas saham bank dengan memperhatikan kepentingan nasional dan perjanjian internasional yang telah disepakati dan diratifikasi Indonesia. (Budi Agus Riswandi, 2005)

Apabila kepemilikan asing hendak dibatasi, maka hal-hal yang perlu diperhatikan oleh pembuat politik hukum di antaranya adalah memberikan jeda waktu yang cukup bagi asing untuk menjual sahamnya sesuai dengan batas kepemilikan saham yang telah ditetapkan agar harga saham tidak jatuh, perlu dibuka kemungkinan untuk mengubah batas kepemilikan saham bank bagi asing termasuk otoritas yang diberi kewenangan untuk mengubahnya, apabila terjadi kondisi-kondisi tertentu seperti krisis ekonomi, dan perlu ada sanksi-sanksi yang dikenakan bagi asing yang tidak mematuhi batas kepemilikan saham bank agar pembatasan tersebut ditaati. Namun, apabila kepemilikan asing atas saham bank tidak dibatasi maka perlu ada pengaturan yang baik terhadap bank yang mayoritas sahamnya dimiliki asing agar bank tersebut bermanfaat bagi pembangunan dan kesejahteraan rakyat. Dengan demikian, Politik Hukum Indonesia terhadap Kepemilikan Saham Asing Pada Bank Nasional Swasta Di Indonesia tentunya tidak terlepas ingin mewujudkan kesejahteraan ekonomi kerakyatan Indonesia sendiri, serta menegakan kedaulatan ekonomi bagi bangsa Indonesia, sebab merupakan suatu ideologi, dan demokrasi ekonomi tidak harus berarti anti asing.

Dalam era global ini, politik hukum kita berupaya agar terjadi Kerjasama, sehingga merupakan keniscayaan, dan dibangun berdasar ideologi yang jelas dan kukuh. Jadi asing tetap dibutuhkan, dan hanya sebagai pelengkap setelah prioritas keberpihakan ditujukan pada upaya membangun kedaulatan ekonomi sesuai asas demokrasi. Nasionalisme ekonomi yang membawa kemajuan negara dan bangsa memang tidak menutup pintu untuk masuknya peran asing, hanya saja nasionalisme ekonomi membutuhkan peran pemerintah berlandaskan semangat kebangsaan yang kuat dan bisa membawa bangsanya maju sejahtera. Perkembangan sektor keuangan yang berlangsung tanpa kendali di tengah, himpitan beban utang luar negeri, dan derasnya arus modal asing ke pasar modal, menjadikan buble economy dan rentannya perekonomian Indonesia di masa mendatang. Hendaknya penentu kebijakan mengendalikan volatilitas aliran modal, nilai kurs, pinjaman luar negeri swasta berjangka pendek, dan alokasi kredit yang produktif. Harus diupayakan modal masuk tidak didominasi oleh yang berjangka pendek. Kebijakan perlu dilakukan untuk membuat modal lebih lama tinggal di Indonesia. Jika hal ini dapat dilakukan dengan baik, maka terbuka peluang besar bagi perkembangan ekonomi Indonesia yang berkesinambungan. Kebijakan mengizinkan investor asing memiliki hingga 99% saham perbankan nasional tentunya sudah tidak relevan lagi, ini berarti Bank Indonesia harus memiliki keberanian untuk mengubah aturan yang sudah ada, untuk membatasi kepemilikan asing hanya sebesar 51% saja, dan senantiasa waspada terhadap rekayasa investor dalam sektor keuangan terhadap celah-celah regulasi. Begitu pula Bank Indonesia, wajib membuat regulasi yang mampu mendorong penguatan tata kelola bank dalam rangka memelihara sentimen positif terhadap fluktuasi ekonomi.

SIMPULAN

Politik Hukum Indonesia terhadap Kepemilikan Saham Asing Pada Bank Nasional Swasta Di Indonesia, sudah berusaha untuk melakukan pembatasan kedepannya, sebab untuk meminimalisir yang namanya high risk, seperti implikasi negatif, yakni sebagai pemilik mayoritas saham bank, dikhawatirkan asing dapat mengendalikan bank, kemudian bank yang mayoritas sahamnya dimiliki asing, akan mendesak pangsa pasar bank milik pemerintah, bank milik pemda, bank swasta nasional, dan bahkan BPR, kemudian apabila bank yang mayoritas sahamnya dimiliki asing, maka akan condong berorientasi pada keuntungan, sehingga cenderung menyalurkan kredit konsumen dibandingkan kredit produktif, yang bermanfaat bagi pembangunan dan kesejahteraan rakyat, dan terakhir keuntungan yang diperoleh pemodal asing, dimungkinkan disimpan di luar negeri, sementara jika terjadi krisis ekonomi, terjadi peningkatan risiko pelarian modal ke luar negeri. Makanya saat ini Pemerintah berusaha melakukan kebijakan yang melindungi asas ekonomi Pancasila dan UUD 1945, yang mana perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Manan, 2014. *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Jakarta: Prenada Media.
- Acep Rohendi, *Politik Hukum Penanaman Modal Asing Pada Perbankan Indonesia Dalam Mewujudkan Negara Kesejahteraan*, Dosen Universitas BSI Bandung Jl. Sekolah Internasional No. 1-6 Antapani Bandung
- Agung Sudjati Winata, "Perlindungan Hukum Investor Asing dalam Kegiatan Penanaman Modal Asing dan Implikasinya Terhadap Negara", *Ajudikasi Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 2, Desember 2018
- Anonim, "Dominasi Bank Asing Bawa Pengaruh Buruk?", file:///E:/ kajian_bank/htm, diakses tanggal 24 April 2023
- Anonim, "Jadi Bank Terbesar RI, Tapi Bank Mandiri Sulit Buka Cabang di Luar Negeri", <http://finance.detik.com/>
- Ardiana Hidayah, "Landasan Filosofis Dan Asas-Asas Dalam Hukum Penanaman Modal Di Indonesia", *Jurnal Solusi*, Vol. 16, No. 3, September 2018
- Batunanggar, S. (2004), *Indonesia's Banking Crisis Resolution: Proses, Issues and Lessons Learnt*, Financial Stability Review, May, Bank Indonesia
- Budi Agus Riswandi, *Percepatan Implementasi GCG dalam Pengelolaan BUMN: (Strategi dan Upaya Pemberantasan Korupsi di Badan Usaha Milik Negara)*, *Jurnal Keadilan*, Vol. 4 No. 1, Tahun 2005/2006
- Faisal Basri, 2009, *Lanskap Ekonomi Indonesia*, Kencana Persada Media Group, Jakarta
- Gatot Supramono, *Perbankan dan Masalah Kredit Suatu Tinjauan di Bidang Yuridis*, Cetakan 1, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2009
- Gita Wiryawan, *Nasionalisme Ekonomi*, *Harian Kompas*, 26 April 2023
- M. Sadli. *Ambivalensi terhadap Bank Asing.*, *Business News*, <http://kolom.pacific.net.id/>
- Ria Shinta Devi, "Perlindungan Hukum Bagi Penanaman Modal Asing (PMA) Di Indonesia", *Jurnal Rectum*, Vol. 1, No. 2, Juli 2019
- S. Batunanggar, 2006. *Jaring Pengaman Sistem Keuangan : Kajian Literatur dan Prakteknya di Indonesia*, Jakarta, Bank Indonesia
- Simorangkir, OP., *Dasar-Dasar Mekanisme Perbankan*, Aksara Persada Indonesia Jakarta, 1989.
- Siswono Yudo Husodo, *66 Tahun Ekonomi Indonesia*, *Harian Kompas*, Selasa, 23 Agustus, 2011
- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta: Rajawali Pers.