

Analisis Kebijakan Kepemilikan Asing Pada Sektor Perbankan Di Indonesia Terhadap Ketahanan Ekonomi Negara

Rizky Dea Alih Swasana¹, Adis Imam Munandar²
Heru Subiyantoro³

rizkydeaalihswasana@gmail.com; adis.imam@ui.ac.id; herusubiyantoro@ui.ac.id

Abstract

Foreign ownership policies in the Indonesian Banking sector are very loose when compared to surrounding countries. The financial sector easing was institutionalized through Undang-Undang No. 10/1998 tentang Perbankan. In addition, in the Indonesian Government Regulation (PP) No. 29/1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum, regulating that foreign parties may own shares of commercial banks up to 99 percent. Banking liberalization was inseparable from the economic conditions at the end of 1997 which experienced an economic crisis. This study aims to analyze the risk of foreign ownership policies in the banking sector in Indonesia towards the economic resilience of the country. This study uses a qualitative method by analyzing foreign ownership policies in the banking sector in Indonesia towards the economic resilience of the country using risk analysis Hank Prunckun (2010). The results show that the scale of foreign ownership policy risk levels up to 99% are at medium and high risk. Medium risk can be overcome by the government by carrying out a strategy of demanding reciprocal from foreign parties whose banks from that country enter the Indonesian market. Furthermore, the high risk can be overcome by the government by reviewing all laws and regulations related to foreign ownership in strategic economic sectors. Limitation of foreign ownership is needed but can be done in stages so that the market does not become oligopolistic.

Keywords: *foreign ownership, Indonesian Banking, risk analysis, economic resilience.*

Kebijakan kepemilikan asing di sektor Perbankan Indonesia sangat longgar jika dibandingkan dengan negara-negara sekitarnya. Pelonggaran sektor keuangan dilembagakan melalui Undang-Undang No. 10/1998 tentang Perbankan. Selain itu, dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia (PP) No. 29/1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum, mengatur bahwa pihak asing dapat memiliki saham bank komersial hingga 99 persen. Liberalisasi perbankan tidak terlepas dari kondisi ekonomi pada akhir tahun 1997 yang mengalami krisis ekonomi. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis risiko kebijakan kepemilikan asing di sektor perbankan di Indonesia terhadap ketahanan ekonomi negara. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan menganalisis kebijakan kepemilikan asing di sektor perbankan di Indonesia terhadap ketahanan ekonomi negara menggunakan analisis risiko Hank Prunckun (2010). Hasil penelitian menunjukkan bahwa skala tingkat risiko kebijakan kepemilikan asing hingga 99% berada pada risiko sedang dan tinggi. Risiko sedang dapat diatasi oleh pemerintah dengan melakukan strategi menuntut timbal balik dari pihak asing yang bank-bank dari negara itu memasuki pasar Indonesia. Selain itu, risiko tinggi dapat diatasi oleh pemerintah dengan meninjau semua undang-undang dan peraturan yang terkait dengan kepemilikan asing di sektor ekonomi strategis. Pembatasan kepemilikan asing diperlukan tetapi bisa dilakukan secara bertahap agar pasar tidak menjadi oligopolistik.

Kata kunci: *kepemilikan asing, Perbankan Indonesia, analisis risiko, ketahanan ekonomi.*

Copyright © 2019 Jurnal Kajian Strategik dan Global Universitas Indonesia. All rights reserved

¹ Alumni Pascasarjana Kajian Ketahanan Nasional SKSG UI

² Dosen Program Studi Kajian Ketahanan Nasional SKSG UI

³ Dosen Universitas Indonesia

1. Pendahuluan

Bank merupakan institusi finansial tak langsung yang paling penting di pasar finansial. Pada negara ekonomi berkembang seperti Indonesia, peranan institusi finansial lain seperti pasar modal, belumlah optimal. Bank menjadi satu-satunya institusi di sektor finansial yang paling siap sebagai alokator sumberdaya dalam perekonomian. Kinerja bank memang diupayakan untuk terus ditingkatkan. Kinerja bank yang optimal dan efisien menjadi prasyarat untuk dapat berfungsinya sektor keuangan secara baik, dan membuat perekonomian menjadi stabil. Industri perbankan yang efisien akan menguntungkan seluruh perekonomian melalui penyediaan pinjaman, pengiriman sistem pembayaran, transmisi kebijakan moneter dan perannya dalam menjaga stabilitas keuangan (Bikker et al., 2011).

Peningkatan kinerja perbankan salah satunya dilakukan dengan melakukan liberalisasi institusi finansial. Liberalisasi institusi finansial dapat dilakukan dengan mendorong kepemilikan asing dalam sektor perbankan. Sektor perbankan Indonesia saat ini terbuka untuk investasi asing. Tren saat ini menunjukkan bahwa perubahan peraturan dan kebijakan di perbankan Indonesia telah memperluas akses untuk penetrasi asing ke pasar lokal. Saat ini bank asing diizinkan untuk mengakuisisi bank lokal yang sudah mapan dan membangun *joint venture* dan cabang bank asing (Mulyaningsih, et.al, 2015).

Indonesia termasuk negara yang longgar di dalam sistem perbankannya terutama dalam pengaturan kepemilikan asing. Kelonggaran itu tercermin dengan dimungkinkannya pihak asing memiliki saham bank umum hingga 99 persen. Pelonggaran sektor keuangan bahkan dilembagakan melalui UU No. 10/1998 tentang Perbankan. Selain itu di dalam Peraturan Pemerintah (PP) Indonesia No. 29/1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum, mengatur bahwa pihak asing boleh memiliki saham bank umum hingga 99 persen.

Beberapa peraturan terkait perbankan yang memberikan kelonggaran terhadap asing dapat dilihat pada Tabel 1 di bawah:

Tabel 1. Peraturan Perbankan dan Poin terkait Kepemilikan Asing

No	UU/Peraturan	Poin Kepemilikan Asing
1	Undang-Undang No 10 Th 1998 Tentang Perbankan	Pasal 26 ayat 2 Warga negara Indonesia, warga negara asing, badan hukum Indonesia dan atau badan hukum asing dapat membeli saham Bank Umum, baik secara langsung dan atau melalui bursa efek. Diperkuat pada bagian Penjelasan pada paragraf 10 yang berbunyi: “Sejalan dengan perkembangan tersebut di atas, dengan komitmen Indonesia dalam berbagai forum internasional seperti World Trade Organization (WTO), Asia Pasific Economic Cooperation (APEC), dan Association of South East Asian Nations (ASEAN) diperlukan berbagai penyesuaian dalam peraturan Perbankan nasional termasuk pembukaan akses pasar dan perlakuan non diskriminatif terhadap pihak asing. Upaya liberalisasi di bidang Perbankan dilakukan sedemikian

		rupa sehingga dapat sekaligus meningkatkan kinerja Perbankan nasional. Oleh karena itu, perlu diberikan kesempatan yang lebih besar kepada pihak asing untuk berperan serta dalam memiliki bank nasional sehingga tetap terjadi kemitraan dengan pihak nasional.”
2	Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 1999 Tentang Pembelian Saham Bank Umum	Pasal 3 Jumlah kepemilikan saham Bank oleh Warga Negara Asing dan atau Badan Hukum Asing yang diperoleh melalui pembelian secara langsung maupun melalui Bursa Efek sebanyak-banyaknya adalah 99% (sembilan puluh sembilan per seratus) dari jumlah saham Bank yang bersangkutan Pasal 4 1) Pembelian saham oleh Warga Negara Asing dan atau Badan Hukum Asing melalui Bursa Efek dapat mencapai 100% (seratus per seratus) dari jumlah saham Bank yang tercatat di Bursa Efek. 2) Bank hanya dapat mencatatkan sahamnya di Bursa Efek sebanyak-banyaknya 99% (sembilan puluh sembilan per seratus) dari jumlah saham

		Bank yang bersangkutan
3	Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 56/Pojk.03/2016	Pasal 6 ayat (1): Badan hukum lembaga keuangan bank dapat memiliki saham Bank lebih dari 40% (empat puluh persen) dari Modal Bank sepanjang memperoleh persetujuan Otoritas Jasa Keuangan.
4	Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 12/Seojk.03/2017	Poin II PENERAPAN BATAS MAKSIMUM KEPEMILIKAN SAHAM BANK A ayat 4 Dalam hal calon pemegang saham berupa badan hukum yang berkedudukan di luar negeri akan menjadi Pemegang Saham Pengendali (PSP), harus memiliki peringkat investasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf c POJK Kepemilikan Saham Bank Umum. Posisi peringkat investasi calon pemegang saham yang digunakan paling sedikit 1 (satu) tahun terakhir sebelum menjadi PSP Bank. Poin III PERSYARATAN KHUSUS KEPEMILIKAN SAHAM BANK UMUM A. Kepemilikan Saham Bank Lebih Dari 40% (Empat Puluh Persen) 1. Persyaratan untuk

		dapat memiliki saham Bank lebih dari 40% (empat puluh persen) antara lain memperoleh penilaian Tingkat Kesehatan Bank dengan Peringkat Komposit 1 atau Peringkat Komposit 2 atau Peringkat Tingkat Kesehatan Bank yang setara bagi lembaga keuangan bank yang berkedudukan di luar negeri, memenuhi ketentuan Otoritas Jasa Keuangan mengenai Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Bank Umum dan Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Bank Umum Syariah sesuai profil risiko, dan memiliki modal inti (tier 1) paling sedikit 6% (enam persen). 2. Posisi penilaian yang digunakan untuk ketiga persyaratan tersebut adalah posisi penilaian paling lama 1 (satu) tahun terakhir.
--	--	---

Tabel 1 diatas memberikan gambaran bagaimana pengaturan sektor perbankan di Indonesia yang mendukung masuknya kepemilikan asing pada bank-bank nasional. Batas maksimum kepemilikan asing sebesar 40 persen nyatanya bersifat tidak mengikat karena terdapat persyaratan-persyaratan tambahan

yang diberikan apabila pihak asing menginginkan kepemilikan saham pada suatu bank melebihi 40 persen.

Berbeda dengan Indonesia, beberapa negara di sekitarnya seperti Singapura, Malaysia, Thailand, dan Filipina justru memberikan pengaturan yang ketat terhadap kepemilikan asing pada bank-bank nasionalnya. Tabel 2 menunjukkan perbandingan pengaturan kepemilikan asing pada bank di Indonesia, Singapura, Malaysia, Thailand, dan Filipina.

Tabel 2. Perbandingan Partisipasi Modal Asing

Country	License	Foreign Equity Participation
Indonesia	Single	99%
Singapore	Multiple	>10% need MAS approval
Malaysia	Multiple	30%
Thailand	Multiple	40%
Phillipines	Multiple	49%

Sumber: Bank Indonesia, 2012

Data diatas menunjukkan, dari lima negara tersebut, hanya di Indonesia yang memperbolehkan kepemilikan tunggal, serta persentase partisipasi modal asing hingga 99%. Singapura merupakan negara yang cukup ketat dalam pengaturan tersebut, karena partisipasi modal asing yang melebihi 10% harus mendapatkan persetujuan dari *Monetary Authority of Singapore* (MAS).

Molyneux, et.al (2013) menyebutkan bahwa bank cenderung berekspansi ke negara-negara di mana mereka dapat memperoleh lebih banyak keuntungan dan di mana sistem perbankan kurang efisien. Claessen dan Van Horen (2013) menemukan bahwa bank-bank asing cenderung mengungguli bank-bank domestik di negara-negara berkembang, negara-negara dengan lembaga-lembaga yang lemah, dan di mana bank-bank asing tidak memainkan peran utama. Selain itu, kedekatan secara geografis dengan negara asal akan meningkatkan profitabilitas bank asing. Dampaknya menunjukkan bahwa bank-bank

asing dapat menghalangi perkembangan sektor keuangan domestik di negara-negara berkembang, negara-negara dengan institusi yang lemah, dan di mana bank-bank asing memainkan peran kecil.

Studi tentang kepemilikan asing juga pernah dilakukan oleh Claessens dan Van Horen (2011). Peningkatan besar dalam kehadiran bank asing di banyak negara didokumentasikan, tetapi dengan heterogenitas substansial dalam hal negara tuan rumah dan bank asal, pola investasi bilateral, dan karakteristik bank. Temuan penelitian menunjukkan adanya hubungan antara kredit swasta dan keberadaan bank asing sangat penting tergantung pada negara tuan rumah dan karakteristik bank. Selain itu, bank asing hanya memiliki dampak negatif pada kredit di negara-negara berpenghasilan rendah, di mana mereka memiliki pangsa pasar terbatas, kontrak pendiriannya mahal dan dengan keterbatasan ketersediaan informasi kredit

2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Metode kualitatif merupakan aktivitas situasional yang menempatkan peneliti dalam objek penelitian dimana tugas dari peneliti adalah untuk membuat obyek penelitian menjadi lebih jelas dengan menggunakan interpretasi. Hal tersebut dilakukan dengan melakukan pengumpulan bahan-bahan yang merupakan representasi dari obyek yang diteliti (Creswell, 2014). Penelitian kualitatif dipilih karena peneliti membutuhkan penggunaan bermacam-macam sumber data dan teori, serta adanya interaksi antara peneliti dengan obyek yang akan diteliti.

Penelitian ini akan melakukan analisis terhadap kebijakan kepemilikan asing pada sektor perbankan di Indonesia terhadap ketahanan ekonomi negara dengan menggunakan analisis resiko Hank Prunckun (2010). Analisis resiko merupakan fungsi dari peluang atau probabilitas (*likelihood*) dan

		Deskripsi
A	Hampir pasti	Situasi yang diperkirakan akan terjadi
B	Sangat mungkin	Situasi yang mungkin dapat terjadi
C	Mungkin	Situasi yang akan terjadi sewaktu-waktu
D	Kurang mungkin	Situasi yang mungkin terjadi sewaktu-waktu

E	Langka	Situasi hanya dapat terjadi dalam keadaan tertentu
---	--------	--

Tabel 4. Contoh Skala Konsekuensi

Tingkat	Konsekuensi	Deskripsi
A	Abaikan	Akan menghasilkan gangguan yang tidak seberapa
B	Rendah	Akan menghasilkan gangguan kecil
C	Menengah	Akan menyebabkan cukup kendala
D	Tinggi	Menyebabkan dampak cukup serius
E	Akut	Menyebabkan fasilitas/layanan berhenti beroperasi dengan dampak yang besar

- Selanjutnya, hasil dari dua pengukuran ini kemudian dimasukkan dalam matriks tingkat risiko (Tabel 5) yang menghasilkan koefisien tingkat risiko.
- Terakhir mencari koefisien tingkat risiko dalam skala evaluasi risiko (Tabel 6) untuk menentukan tindakan yang (jika) diperlukan.

Tabel 5. Contoh Matriks Tingkat Risiko

Koefisien					
Peluang	1 Abaikan	2 Rendah	3 Menengah	4 Tinggi	5 Akut
A Ham pir Pasti	Mene ngah	Tinggi	Ekstre m	Ekstr em	Ekstr em
B Sang at Mun gkin	Mene ngah	Tinggi	Tinggi	Ekstr em	Ekstr em
C Mun gkin	Renda h	Mene ngah	Tinggi	Ekstr em	Ekstr em

D Kura ng Mun gkin	Renda h	Renda h	Mene ngah	Ting gi	Ekstr em
E Lang ka	Renda h	Renda h	Mene ngah	Ting gi	Ting gi

Tabel 6. Contoh Skala Evaluasi Risiko

Tingkat Risiko serta Tindakan Penanganan yang Disarankan	
Resiko Rendah	Tangani dengan prosedur operasi standar
Resiko Menengah	Perhatikan tindakan penanganan spesifik yang perlu diambil
Resiko Tinggi	Buat rencana bisnis khusus dan rencana respon (diuji setiap tahun)
Resiko Ekstrem	Diperlukan tindakan segera

Setelah diukur dengan cara ini, semua risiko dapat diposisikan dalam matriks tingkat risiko (Tabel 5), sehingga dapat dibandingkan satu sama lain untuk memilih prioritas pilihan penanganan. Skala yang disediakan dalam tabel tingkat risiko (Tabel 6) berguna untuk menilai rekomendasi untuk menerima risiko atau menangani risiko. Tanpa proses pengukuran risiko, rekomendasi dapat diragukan sebagai reaksi berlebih, atau sebaliknya, dianggap meremehkan sebuah situasi. Model-model ini membatasi subjektivitas pada tingkat tertentu dengan memberikan transparansi bagaimana peneliti mengambil pertimbangannya.

3. Hasil Penelitian

3.1. Kebijakan Kepemilikan Asing pada Sektor Perbankan Indonesia

Kebijakan kepemilikan asing pada perbankan di Indonesia tertuang dalam peraturan perundang-undangan dalam pasal yang mengatur tentang kepemilikan bank. Kepemilikan asing pada bank umum dapat dilakukan melalui pendirian bank dan pembelian saham. Kepemilikan asing melalui

pendirian bank umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 pada pasal 22 ayat (1) yang berbunyi:

“(a) Bank Umum hanya dapat didirikan oleh warga Negara Indonesia atau badan hukum Indonesia, (b) atau warga negara Indonesia dan atau badan hukum Indonesia dengan warga negara asing dan atau badan hukum asing secara kemitraan.”

Berdasarkan pasal tersebut, warga negara asing (WNA) dan atau badan hukum asing (BHA) tidak dapat mendirikan bank sendiri. WNA dan BHA harus melakukan kemitraan dengan warga negara dan atau badan hukum Indonesia. Penjelasan pasal 22 ayat (1) UU No.10 tahun 1998 menyatakan bahwa yang termasuk dalam pengertian badan hukum Indonesia adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia, BUMN, BUMD, koperasi, dan badan usaha swasta. Penjelasan lebih lanjut pada pasal 22 ayat (1) huruf b yaitu:

“Dalam hal salah satu pihak yang akan mendirikan Bank Umum adalah badan hukum asing, yang bersangkutan terlebih dahulu harus memperoleh rekomendasi dari otoritas moneter negara asal. Rekomendasi dimaksud sekurang-kurangnya memuat keterangan bahwa badan hukum asing yang bersangkutan mempunyai reputasi yang baik dan tidak pernah melakukan perbuatan tercela di bidang Perbankan.”

Warga negara dan badan hukum asing yang menjadi pendiri bank dengan sendirinya menjadi pemilik dari bank yang telah didirikan. Hal ini merujuk terhadap Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 pada pasal 7 ayat (2) tentang Perseroan Terbatas, yang mewajibkan setiap pendiri perseroan untuk mengambil bagian saham pada saat perseroan didirikan.

Sedangkan kepemilikan asing melalui pembelian saham diatur pada pasal 26 ayat (2) UU Nomor 10 tahun 1998. Pasal tersebut menyatakan bahwa warga negara Indonesia, warga negara asing, badan hukum Indonesia, dan atau badan hukum asing dapat membeli saham Bank Umum baik secara langsung dan atau melalui bursa efek. Undang-Undang tidak menentukan batas maksimal pembelian saham

bank umum oleh pihak asing, namun pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah. Mengenai pembelian saham bank umum diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 29 tahun 1999. Jumlah kepemilikan saham diatur dalam pasal 3 yang berbunyi:

“Jumlah kepemilikan saham Bank oleh Warga Negara Asing dan atau Badan Hukum Asing yang diperoleh melalui pembelian secara langsung maupun melalui Bursa Efek sebanyak-banyaknya adalah 99% (sembilan puluh sembilan per seratus) dari jumlah saham yang bersangkutan.”

Ketentuan tersebut dimaksudkan sebagai penjabaran dari prinsip kemitraan yang telah diatur dalam pasal 22 ayat (1) UU Nomor 10 tahun 1998. Hal ini menunjukkan maksimal kepemilikan saham oleh pihak asing pada sebuah bank dapat mencapai 99% sedangkan 1% kepemilikan saham bank tetap dimiliki oleh warga negara dan atau badan hukum Indonesia. Pembatasan pembelian saham bank oleh pihak asing tertuan pada pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 29 tahun 1999 yang berbunyi:

“(1) Pembelian saham oleh Warga Negara Asing dan atau Badan Hukum Asing melalui Bursa Efek dapat mencapai 100% (seratus per seratus) dari jumlah saham bank yang tercatat di Bursa Efek. (2) Bank hanya dapat mencatatkan sahamnya di Bursa Efek sebanyak-banyaknya 99% (sembilan puluh sembilan per seratus) dari jumlah saham Bank yang bersangkutan. (3) sekurang-kurangnya 1% (satu per seratus) dari saham Bank sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) yang tidak dicatatkan di Bursa Efek harus tetap dimiliki Warga Negara Indonesia dan atau Badan Hukum Indonesia.”

Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 menunjukkan bahwa kebijakan kepemilikan asing pada perbankan Indonesia sangat liberal. Kepemilikan asing mencapai 99% dari saham bank menunjukkan bahwa pihak asing dapat menjadi pemilik saham mayoritas pada bank tersebut. Berbeda dengan undang-undang perbankan sebelumnya

yaitu Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992, pada pasal 26 ayat (3) mengatur bahwa warga negara asing dan atau badan hukum asing dapat membeli saham Bank Umum melalui bursa efek dengan ketentuan tidak menjadi mayoritas. Pada penjelasan ayat tersebut, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan mayoritas adalah sekurang-kurangnya sebesar 51% (lima puluh satu per seratus) dari jumlah seluruh saham yang dijual melalui bursa efek.

Liberalisasi perbankan tidak terlepas dari kondisi perekonomian pada saat itu. Pada akhir tahun 1997, dunia perbankan Indonesia mengalami masa suram. Banyak perbankan mengalami kesulitan likuiditas (persediaan uang) sehingga Bank Indonesia harus memberikan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI). Kebijakan mengucurkan BLBI dimaksudkan untuk membantu bank-bank yang sehat namun mengalami kesulitan likuiditas (Batubara, 2008). Melalui BLBI, pada saat itu diharapkan kondisi perbankan yang menghadapi krisis dapat terselamatkan. Namun pada kenyataannya, menurut Batubara (2008) BLBI ternyata juga dikucurkan kepada bank-bank yang tidak sehat. Krisis ekonomi pada akhirnya berdampak pada kehancuran dunia perbankan Indonesia. Kasmir (2010) menyatakan bahwa kehancuran perbankan Indonesia pada awal tahun 1997 sampai tahun 2000 disebabkan salah dalam pengelolaan. Penyaluran kredit tidak berdasarkan pada analisis kredit yang baik karena banyak diberikan pada perusahaan yang menjadi grup dari bank yang dimaksudkan, dan pada tahun 1998 dan 1999 perbankan Indonesia mengalami negative spread, dimana tingkat suku bunga pinjaman lebih rendah daripada tingkat suku bunga tabungan (Kasmir, 2010).

Menghadapi situasi krisis pada masa itu, pemerintah menerima paket bantuan pinjaman dari Interanational Monetary Fund (IMF) dengan ditandatanganinya letter of intent (LoI) pada 30 Oktober 1997 (Mintorahardjo, 2001). Paket bantuan yang diterima Pemerintah dari IMF sebesar US\$ 40 miliar termasuk US\$17 miliar dari negara lain. Konsekuensi dari

diberikannya pinjaman tersebut adalah pemerintah harus melakukan reformasi ekonomi sektor riil, restrukturisasi sektor keuangan, dan pelaksanaan kebijakan fiskal moneter yang berhati-hati. Mintorahardjo (2002) mencatat restrukturisasi sektor keuangan dilakukan dengan melikuidasi 16 bank, pembekuan operasi 51 bank, merger 13 bank, pencekalan terhadap 315 bankir, dan pemutusan hubungan kerja terhadap 35 ribu pegawai bank.

Gopalan dan Rajan (2009) menyebutkan bahwa salah satu motivasi untuk melakukan kebijakan keterbukaan adalah dana yang sangat dibutuhkan negara dari investor asing untuk membantu rekapitalisasi sistem perbankan setelah krisis Asia 1997-1998. Kebijakan tersebut diambil karena kondisi permodalan bank pada saat itu banyak mengalami pelemahan sehingga dibutuhkan modal tambahan untuk dapat menyehatkan dan menyelamatkan sektor perbankan Indonesia.

Pasca krisis keuangan 1997-1998, Bank Indonesia mengeluarkan strategi mengurangi jumlah bank yang ada, atau disebut konsolidasi. Strategi ini dilakukan sebagai bentuk dukungan sektor jasa keuangan terhadap perekonomian nasional. Hal ini mengacu pada cetak biru industri perbankan yang dikenal Arsitektur Perbankan Indonesia (API). Konsolidasi diharapkan mampu meningkatkan skala ekonomi sehingga dapat meningkatkan efektivitas pengawasan bank (Susanto, 2019). Penataan kembali struktur kepemilikan bank dimaksudkan untuk menciptakan struktur perbankan yang sehat sehingga mampu memenuhi kebutuhan masyarakat serta mendorong pembangunan ekonomi yang berkesinambungan. Peningkatan modal bank merupakan salah satu upaya untuk memperkuat sistem perbankan. Dengan modal yang kuat, bank dapat mengemban risiko yang tinggi. Itulah sebabnya kecukupan modal tetap merupakan fokus utama regulator dalam menciptakan bank yang sehat dan aman. Setidaknya ada empat alasan mengapa regulator berupaya meningkatkan, memaksakan, dan menekankan pentingnya kecukupan modal bagi

bank. Pertama, modal dapat menyerap kerugian yang timbul tidak terduga. Kedua, modal melindungi kreditur yang tidak dijamin bila terjadi insolvensi dan kemungkinan terjadinya likuidasi. Ketiga, modal melindungi dana lembaga penjamin simpanan dan dana pembayar pajak. Keempat, modal memungkinkan bank melakukan investasi untuk keperluan memperlancar arus jasa (Susanto, 2019).

Data Compro PPJK Sektor Perbankan tahun 2017 menunjukkan bahwa terdapat 15 bank dengan modal asing menjadi pemegang saham pengendali dengan kepemilikan saham melebihi 40 persen. Tabel 7 di bawah menunjukkan data mengenai perbankan Indonesia beserta prosentase kepemilikan asing pada bank tersebut:

Tabel 7. Data Kepemilikan Asing pada Sektor Perbankan di Indonesia

No	Bank Nasional	Kepemilikan Asing (%)	Lembaga Asing
1	China Construction Bank	60	China Construction Bank Corporation
2	Bank Jtrust Indonesia	95.87	J Trust Co.LTD-Jepang
3	Bank KEB Hana Indonesia	88.9	KEB Hana Bank- Seoul
4	Bank QNB Indonesia	82.59	Qatar National Bank SAQ
5	Bank UOB	68.94	UOB International Investment Private Limited-Singapura
6	Bank of India Indonesia	76	Bank of India
7	Bank Woori Saudara	74.02	Woori Bank-Korea

8	Nusantara	66.15	ACOM CO LTD- Jepang
9	BTPN	40	Sumitomo Mitsui Bank Corporation-Jepang
10	Danamon	67.37	Asia Financial (Indonesia) Pte.Ltd
11	CIMB Niaga	91.48	CIMB Group SDN, Malaysia
12	BII Maybank	45.02	Sorak Financial Holdings Pte. Ltd
13	Permata	44.56	Standard Chartered Bank- UK
14	Panin	46.04	PT Panin Financial Tbk (d/h Panin Life Tbk)
15	NISP	85.08	OCBC Overseas-Singapura

Sumber: Data Compro PPJK Sektor Perbankan 2017

3.2. Analisis Resiko Kebijakan Kepemilikan Asing pada Sektor Perbankan terhadap Ketahanan Ekonomi Negara

Dalam menganalisis dampak kebijakan kepemilikan asing terhadap ketahanan negara, dilakukan analisis resiko Hank Pruncun. Beberapa peluang resiko yang terjadi akibat keterbukaan kebijakan kepemilikan asing pada sektor perbankan diantaranya:

1. Persaingan perbankan semakin ketat.

Wawancara dengan Susi Liestiwaty dari Perbanas menyampaikan bahwa kebijakan kepemilikan asing yang terbuka membuat persaingan di sektor perbankan semakin ketat.

“Berdampak positif atau negatifnya ya mungkin sulit ya, tapi bahwa bagi bank-bank nasional kita yang pure Indonesia, persaingan itu memang semakin menjadi ketat. Adanya makin banyak bank-bank asing dengan modal, masalahnya kan mereka kuat di modal, sehingga mereka bisa melakukan banyak dan cepat inovasi produk dan juga memperluas jangkauan dari sisi chanelnya misalnya, dan kemudian dari sisi IT nya bisa mungkin lebih canggih.

“Kita kan kadang-kadang even bank besar seperti bank Himbara, untuk melakukan inovasi teknologi itu juga ga mudah. Bukan soal uang, tapi membuat suatu inovasi, karena dia gede, itu proses internalisasinya, sosialisasinya, dampaknya pada setiap sistem informasi yang ada di bank jadi kompleks dia, karena dia gede. Untuk bank yang relatif lebih kecil itu relatif cepet, nah agilitynya, flexibilitynya membuat persaingan menjadi lebih tinggi.”

“...dari sisi mungkin negatif itu meningkatkan persaingan, terutama bagi bank swasta yang kecil, bank nasional yang kecil, makin banyak bank asing yang masuk, dengan kepemilikan yang tinggi, membuat persaingan semakin tinggi. Persaingan itu ada plus minusnya, membuat seseorang jadi jauh lebih kreatif karena ada pesaing, iya positif. Tapi di sisi lain tentunya bagi bank yang ga kuat, ya semakin terpuruk. Jadi berat lah bagi bank-bank yang tidak terlalu kuat dari permodalan, apalagi dari sisi sumber daya yang lainnya.”

Susi Liestiowaty juga mengatakan bahwa kehadiran investor asing mampu mendatangkan pola bisnis baru yang dapat menjadi *benchmark*. Namun kepemilikan asing tetap perlu diberikan pembatasan. Karena dengan komposisi kepemilikan hingga 99% dianggap sama dengan bank asing.

“Di sisi lain, mereka memang mendatangkan mungkin pola bisnis yang baru. Itu juga bisa menjadi suatu benchmark. Tetapi pemerintah dan regulator harus juga cermat dalam arti melihat sampai seberapa jauh sih bank asing boleh masuk. Karena apakah kita

akan membiarkan bank asing semakin banyak menguasai peta perbankan nasional. Kalo bank-bank negara kan majority masih dimiliki negara ya, tetapi bank-bank yang lain pun, bank-bank nasional swasta, masa mau dimatiin sih. Jadi menurut saya regulator itu harus bisa cerdas, cermat, dan strategis melihatnya, batasan terhadap bank-bank asing ini. Apakah cukup hanya berapa bank asing yang masuk, atau dibatasi terhadap kepemilikannya, tidak boleh sampai 30%. Kalau sekarang kan sampai 99% sama dengan bank asing beneran ya.”

2. Sektor perbankan bersifat oligopolistik.

Peta perbankan nasional ke depan cenderung mengarah ke oligopoli. Menurut Widyastuti dan Armanto (2013), Bank umum berada pada situasi ke arah oligopoli setelah program API terbit pada 2004.

3. Merger dan akuisisi oleh bank asing dengan struktur permodalan yang kuat.

Selama tahun 2000 – 2017 telah terjadi 58 aktivitas merger dan akuisisi yang melibatkan investor atau bank lokal (*domestic merger & acquisition*) dan investor asing atau bank internasional (*cross-border merger & acquisition*). Dari 58 aktivitas merger dan akuisisi tersebut, terdapat 41 aktivitas akuisisi yang melibatkan 29 (71%) *cross-border acquisition* dan 12 (29%) *domestic acquisition* (BI, diolah). Tren merger dan akuisisi juga disampaikan oleh Susi Liestyowati dari Perbanas:

“trend bank-bank yang semakin besar, kemudian mencaplok bank-bank yang kecil, melakukan banyak perkembangan anorganik dengan membuka bisnis keuangan yang lain itu berdampak terhadap perekonomian nasional iya, tapi kembali lagi pemerintah memang perlu memberikan guidelines ataupun arahan bisa juga dalam bentuk regulasi, untuk menjaga agar prudentialnya tetap berjalan. Karena jangan sampai kalau sudah terlalu besar, maka risikonya juga semakin besar.

Karena sekali satu grup ini collapse, itu akan membahayakan semuanya. Jadi kadang-kadang kalau suatu institusi dibiarkan membesar, uncontrollable gede terus itu juga bahaya.”

4. Instabilitas Perekonomian Negara

Kebijakan Kepemilikan asing mencapai 99% mengakibatkan pada saat ini, bank swasta milik Indonesia banyak didominasi oleh asing. Berdasarkan *ASEAN blueprint*, dituliskan bahwa arus modal yang “lebih bebas” tersebut dikarenakan dalam proses liberalisasi akan berpotensi menimbulkan resiko yang mengancam kestabilan kondisi perekonomian suatu negara, sehingga baik untuk melakukan pembatasan modal asing (Perdana, 2016).

5. Penarikan modal akibat kondisi krisis di negara induk

Dikhawatirkan bank-bank milik asing terutama jika mereka mengandalkan pendanaan dan likuiditas dari pendanaan pusat mereka, akan mengirimkan guncangan krisis ke negara tempat bank milik asing berada (John Bonin, Iftekhar Hasan and Paul Wachtel, 2014).

Selain itu, beberapa konsekuensi yang dapat terjadi dengan terbukanya kebijakan kepemilikan asing diantaranya adalah:

1) Berkurangnya jumlah bank.

Banyak terjadinya merger dan akuisisi pada perbankan Indonesia menyebabkan berkurangnya jumlah bank di Indonesia. Hal ini menurut Widyastuti dan Armanto (2013) akan menyebabkan penurunan kompetisi di sektor perbankan.

2) Inefisiensi perbankan

Pasar oligopoli dikhawatirkan berpotensi membuat bank menjadi inefisiensi lantaran tingkat kompetisi yang longgar (Widyastuti dan Armanto, 2013).

3) *Bubble economy*

Perkembangan sektor keuangan yang berlangsung tanpa kendali di tengah himpitan beban utang luar negeri, dan deras arus modal asing ke pasar

modal menjadikan *bubble economy* dan rentannya perekonomian Indonesia di masa mendatang (Tayibnapis, 2011).

4) BI tidak dapat mengontrol pemanfaatan dana di bank asing

Kebijakan kepemilikan asing yang terbuka di Indonesia membuat kepemilikan pihak asing terus meningkat, hal ini artinya sama saja dengan menyerahkan kondisi perbankan tergantung pada asing dan Bank Indonesia praktis tidak bisa mengontrol pemanfaatan dana di bank asing, karena berada di luar yurisdiksinya (Tayibnapis, 2011).

5) Krisis sistemik

Kondisi yang buruk di negara asal dapat menyebabkan bank induk mengurangi pendanaan atau bahkan mencoba menarik modal. Jika bank induk berusaha untuk membatasi kerugian mereka dengan mengurangi eksposur asing, mereka dapat memicu krisis sistemik dalam sistem perbankan yang didominasi oleh kepemilikan asing (John Bonin, Iftekhar Hasan and Paul Wachtel, 2014).

Dari faktor peluang dan konsekuensi yang telah disebutkan di atas, maka dilakukan pengukuran skala dari masing-masing peluang dan konsekuensi seperti berikut:

Tabel 8. Skala Peluang

Peluang	Tingkat	Peluang
Persaingan Perbankan Semakin Ketat	A	Hampir pasti
Sektor perbankan bersifat oligopolistik	B	Sangat mungkin
Merger dan akuisisi oleh bank asing dengan struktur permodalan yang kuat	C	Mungkin
Instabilitas Perekonomian	D	Kurang mungkin

Negara		
Penarikan modal akibat kondisi krisis di negara induk	E	Langka

Tabel 9. Skala Konsekuensi

Konsekuensi	Tingkat	Konsekuensi
Berkurangnya jumlah bank	A	Abaikan
Inefisiensi Perbankan	B	Rendah
BI tidak dapat mengontrol pemanfaatan dana di bank asing	C	Menengah
Bubble Economy	D	Tinggi
Krisis sistemik	E	Akut

Setelah menentukan faktor dan skala resiko dari masing-masing peluang dan konsekuensi, maka diukur tingkat resiko dari peluang dan konsekuensi dari kebijakan kepemilikan asing pada perbankan Indonesia sebagai berikut:

Tabel 10. Matriks Tingkat Resiko

Peluang	Tingkat	Konsekuensi	Tingkat	Koefisien resiko
Persaingan Perbankan Semakin Ketat	A	Berkurangnya jumlah bank	1	Menengah
Sektor perbankan bersifat oligopolistik	B	Inefisiensi Perbankan	2	Tinggi
Merger dan akuisisi oleh bank asing dengan struktur permodalan yang	C	BI tidak dapat mengontrol pemanfaatan dana di bank asing	3	Tinggi

kuat				
Instabilitas Perekonomian Negara	D	Bubble Economy	4	Tinggi
Penarikan modal akibat kondisi krisis di negara induk	E	Krisis sistemik	5	Tinggi

Dari matriks tingkat resiko diatas, menunjukkan skala tingkat resiko kebijakan kepemilikan asing hingga 99% berada pada resiko menengah dan tinggi. Maka peneliti memberikan saran terkait tindakan penanganan diantaranya:

Tabel 11. Skala Evaluasi Resiko

Tingkat Resiko serta Tindakan Penanganan yang Disarankan	
Resiko Menengah	Menuntut reciprocal dari pihak asing yang bank asal negara tersebut masuk ke pasar Indonesia
Resiko Tinggi	Melakukan tinjau ulang seluruh peraturan perundang-undangan yang terkait kepemilikan asing dalam sektor-sektor ekonomi strategis, pembatasan diperlukan namun dapat dilakukan secara bertahap agar pasar tidak menjadi oligopolistik.

4. Kesimpulan

Dari studi yang dilakukan Swasana (2019) dapat disimpulkan bahwa, pembukaan kesempatan kepemilikan asing dalam perbankan Indonesia melalui perubahan kebijakan kepemilikan asing pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan merupakan solusi jangka pendek yang diberikan pemerintah pada saat itu. Kondisi krisis yang dialami negara Indonesia memaksa pemerintah untuk segera melakukan

perubahan undang-undang untuk dapat menarik investor asing, dengan tujuan memperkuat struktur permodalan perbankan. Selain itu, undang-undang Perbankan Indonesia telah digunakan selama 21 tahun, dan Indonesia telah melewati masa krisis perekonomian, oleh karenanya dipandang perlu untuk mengkaji kembali undang-undang perbankan yang ada. Apakah Undang-undang tersebut masih tepat digunakan pada masa ini, atau perlu dilakukan perubahan-perubahan mengingat perkembangan global yang semakin cepat.

Kebijakan kepemilikan asing pada perbankan Indonesia yang terlalu terbuka dapat menimbulkan beberapa peluang resiko bagi ketahanan ekonomi negara. Kekhawatiran adanya dominasi oleh pihak asing juga telah disampaikan oleh fraksi-fraksi yang tidak sependapat dengan pemerintah terhadap perubahan undang-undang perbankan. Selain itu, peluang resiko yang dapat muncul mendatang diantaranya persaingan perbankan yang semakin ketat, sektor perbankan bersifat oligopolistik, merger dan akuisisi didominasi oleh bank asing dengan struktur permodalan yang kuat, instabilitas perekonomian negara, hingga peluang resiko yang cukup tinggi yaitu penarikan modal akibat kondisi krisis di negara induk bank asing. Analisis resiko yang dilakukan dalam penelitian ini telah menunjukkan bahwa skala tingkat resiko kebijakan kepemilikan asing hingga 99 persen berada pada tingkat resiko yang menengah dan tinggi.

4.1. Saran

Resiko menengah dapat diatasi oleh pemerintah dengan melakukan strategi menuntut reciprocal dari pihak asing yang bank asal negara tersebut masuk ke pasar Indonesia. Reciprocal adalah pemberian kebijakan yang didasari oleh apa yang diberikan negara lain kepada Indonesia, serta manfaat apa yang didapatkan dengan adanya kebijakan tersebut. Selanjutnya resiko yang tinggi dapat diatasi oleh pemerintah dengan melakukan tinjauan ulang terhadap seluruh peraturan perundang-

undangan yang terkait kepemilikan asing dalam sektor-sektor ekonomi strategis. Pembatasan kepemilikan asing diperlukan, namun dapat dilakukan secara bertahap agar pasar tidak menjadi oligopolistik.

Daftar Pustaka

- Batubara, M. 2008. Skandal BLBI: *Ramai-Ramai Merampok Negara*. Jakarta: Haekal Media Center.
- Bikker, J.A., et.al. 2011, *Assessing Competition with the Panzar-Rosse Model: The Role of Scale, Costs, and Equilibrium. Review of Economics and Statistics*
- Bonin, J., Hasan, I., Wachtel, P. 2014. *Banking in Transition Country*. Bank of Finland: BOFIT Discussion Paper No. 8/2014.
- Claessens, S., Van Horen, N. 2011. *Foreign Banks: Trends, Impact and Financial Stability*. DNB Working Paper, No. 330.
- Claessens, S., Van Horen, N. 2013. *Impact of foreign banks*. The Journal of Financial Perspectives Ernst & Young Global Financial Services Institute.
- Creswell, J.W., 2014. *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed. Methods Approaches*: fourth edition. Sage publications.
- Gopalan, S., Rajan, R. S. 2009. *Financial Sector De-regulation in Emerging Asia: Focus on Foreign Bank Entry*. National University of Singapore: ISAS Working Paper No. 76.
- Kasmir. 2007. *Dasar-Dasar Perbankan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Kasmir. 2010. *Manajemen Perbankan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Mintorahardjo, S. 2002. *BLBI Simalakama: Pertaruhan Kekuasaan Presiden Soekarto*. Jakarta: RESI.
- Mulyaningsih, Tri et.al. 2015. *Foreign Participation and Competition: Evidence from Indonesian Banking*. Elsevier; Journal of Financial Stability.
- Molyneux, Philip et.al. 2013. *Foreign Bank Entry in Sout East Asia*. Elsevier;

International Review of Financial Analysis.

- Perdana, A.W. 2016. *Kajian Pembatasan Modal Asing dalam Sektor Perbankan Indonesia dalam Rangka Pembangunan Perbankan Berdaya Saing Internasional*. Privat Law Vol. IV No 1.
- Prunckun, H. J. 2010. *Intelligence Analysis Method of Inquiry for Intelligence Analysis*. UK: The Scarecrow Press.
- Susanto, R. 2019. *Merger dan Akusisi untuk Percepat Pertumbuhan*. Probank no. 136 Tahun XXXVI Januari – Maret 2019.
- Swasana, Rizky Dea Alih (2019): *Analisis Kebijakan Kepemilikan Asing pada Sektor Perbankan di Indonesia*

Terhadap Ketahanan Ekonomi Negara; Thesis pada Program Studi Kajian Ketahanan Nasional, Sekolah Kajian Strategik dan Global, Universitas Indonesia.

- Tayibnapis, A.Z. 2011. *Analisis Kepemilikan Asing dan Strategi Pengendalian Dominasinya dalam Perekonomian Indonesia*. Jurnal Ilmiah Sosial dan Humaniora Vol. 6 No.1.
- Widyastuti, R.S., Armanto, B. 2013. *Kompetisi Industri Perbankan Indonesia*. Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan edisi April 2013. Bank Indonesia.