

ANALISIS KEBIJAKAN PEMBATASAN KEPEMILIKAN BANK: SOLUSI MENINGKATKAN *GOOD CORPORATE GOVERNANCE*

Friska Putri Lestari
Universitas Negeri Surabaya
Frisk4.putri@yahoo.com

Abstract

Indonesia's banking crisis that began in late 1997 due to good corporate governance has not been implemented. One way to improve the condition, the central bank will issue a rule in the form of restrictions on bank ownership is not only for private banks owned by foreigners, but for all banks. There are three categories of owners, the financial institutions are allowed to own 40%, non-financial institutions and legal entities are allowed to have 30% of individuals, and individuals by 20%. In order to remain on this emerging policy objectives, namely to improve the Good Corporate Governance, this policy needs to be done in stages. Implementation also requires preparation and implementation of a very mature and cautious. Restrictions on bank ownership of the majority of these will improve good corporate governance and does not affect the bank's business performance in the short term.

Keywords: Banking, Bank Ownership, Good Corporate Governance

PENDAHULUAN

Liberalisasi perbankan telah memfasilitasi pertumbuhan perbankan yang cepat sehingga memberi peluang untuk masuknya individu yang tidak bermutu ke dalam bisnis perbankan. Sistem dan struktur perbankan yang dihasilkan oleh perubahan regulasi tersebut mengakibatkan dimungkinkannya terjadinya kepemilikan silang (*interlocking ownership*) dan *lending pattern* serta kemungkinan dimilikinya satu bank secara mayoritas mutlak.

Salah satu penyebab buruknya kondisi perbankan di Indonesia adalah campur tangan pemilik yang berlebihan dalam manajemen bank, bahkan tidak sedikit pemilik yang merangkap jabatan sebagai pengurus bank (Sukarman: 1999). Bank-bank swasta hampir seluruhnya dimiliki oleh atau merupakan bagian dari konglomerat besar yang

bergerak di bidang usaha non bank seperti properti dan manufaktur. Dengan struktur kepemilikan seperti itu, peran komisaris yang berdasarkan undang-undang bertugas mengawasi kebijaksanaan direksi dalam menjalankan perusahaan menjadi tidak efektif. Kedudukan komisaris diisi oleh pemilik bank atau diangkat sebagai jabatan kehormatan. Hal ini menyebabkan fungsi pengawasan internal bank tidak berjalan dan pengawasan terhadap jalannya perusahaan tersisa pada pengawasan eksternal oleh BI.

Efektifitas pengawasan terkait erat dengan pola dan struktur kepemilikan bank. Hal ini merupakan sesuatu yang sangat kritis dalam mencapai praktek perbankan yang sehat. Kepemilikan secara mayoritas memungkinkan timbulnya campur tangan pemilik secara berlebihan dalam kepengurusan bank (Ramli: 1999). Fungsi komisaris sebagai pengawas utama dari suatu perseroan menjadi tidak efektif sehingga pengawasan bank tergantung sepenuhnya kepada pengawas bank. Bahkan untuk pengawasan bisnis sehari-hari (*day to day business*).

Di Indonesia, besarnya peranan bank milik pemerintah (*stateowned bank*) dalam sistem perbankan merupakan masalah tersendiri dalam kaitannya dengan efektifitas pengawasan. Langkah-langkah privatisasi bank milik pemerintah harus terus dilakukan. Di beberapa negara privatisasi atau penutupan bank milik pemerintah dapat berjalan baik. Disain privatisasi merupakan hal yang sangat penting dalam menentukan keberhasilan bank tersebut di kemudian hari. Besarnya kepemilikan saham bank oleh pemerintah cenderung berkaitan dengan rendahnya perkembangan perbankan, lembaga keuangan bukan bank dan pasar modal. Dengan demikian meskipun secara teoritis bank milik pemerintah dapat membantu mengatasi masalah kelangkaan modal bagi proyek-proyek yang sangat produktif, akan tetapi kepemilikan bank oleh pemerintah yang besar cenderung berkaitan dengan lemahnya operasi sistem keuangan.

Membatasi kepemilikan saham bank, baik perorangan maupun lembaga (pemerintah) dilakukan di beberapa negara. Thailand, Taiwan dan Korea Selatan misalnya membatasi kepemilikan maksimal 4-5% dari modal bank. Di Thailand kepemilikan saham melampaui 5% menyebabkan pemiliknya kehilangan hak untuk mendapatkan dividen atas kelebihan saham yang dimilikinya. Pembatasan lain yang berkaitan dengan kepemilikan bank adalah larangan bank dimiliki oleh *shell company*. Australia misalnya melarang bank dimiliki oleh holding company yang tidak melakukan kegiatan usaha (non operating holding company) atau paper company. Alasannya adalah perusahaan induk seperti ini tidak memiliki kapabilitas untuk mengawasi kegiatan operasional bank berdasarkan prinsip kehati-hatian. Berbeda dengan Indonesia, yang tidak ada pembatasan kepemilikan saham bank. Investor boleh memiliki saham perbankan hingga 99%. Sesuai dengan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2009 menyebutkan, "Jumlah kepemilikan saham bank oleh warga negara asing atau badan hukum asing yang diperoleh melalui pembelian secara langsung maupun melalui Bursa Efek (Indonesia) sebanyak-banyaknya adalah 99 persen dari jumlah saham bank yang bersangkutan"

Basel Committe on Banking dalam rekomendasi No.3 tentang *Effective Banking Supervision* juga menyarankan agar masalah kepemilikan saham bank mendapat perhatian serius. Rekomendasi tersebut meminta agar pengawas bank memiliki kewenangan untuk menilai struktur kepemilikan suatu bank. Apabila bank merupakan bagian dari suatu organisasi besar maka harus ada jaminan bahwa struktur organisasi dan kepemilikan tersebut bukan merupakan sumber kelemahan bagi bank. Risiko bagi nasabah penyimpan akibat kegiatan usaha yang dilakukan oleh perusahaan satu grup

harus diminimalkan dan bank dilarang dijadikan sebagai sumber dana bagi pemilikinya.

Alasan untuk tetap membolehkan adanya pemegang saham mayoritas adalah untuk memudahkan penyelesaian bermasalah. Tidak adanya pemegang saham mayoritas dianggap akan menyulitkan penyelesaian bank bermasalah karena tidak jelas siapa yang harus bertanggung jawab. Kenyataannya metode penyelesaian bank bermasalah dengan melibatkan pemegang saham pengendali tidak efektif. Ketentuan yang mewajibkan pemegang saham pengendali bank membuat pernyataan akan bertanggung jawab apabila bank mengalami kesulitan keuangan secara hukum perlu dipertanyakan efektifitasnya.

Krisis perbankan di Indonesia yang dimulai akhir tahun 1997 bukan semata-mata diakibatkan oleh krisis ekonomi, tetapi juga diakibatkan oleh belum dilaksanakannya *good corporate governance* dan etika yang melandasinya. Oleh karena itu, usaha mengembalikan kepercayaan kepada dunia perbankan Indonesia melalui restrukturisasi dan rekapitalisasi hanya dapat mempunyai dampak jangka panjang dan mendasar apabila disertai tiga tindakan penting lain yaitu : (i) Ketaatan terhadap prinsip kehati-hatian; (ii) Pelaksanaan *good corporate governance*; dan (iii) Pengawasan yang efektif dari Otoritas Pengawas Bank.

Untuk mengetahui bentuk kebijakan pembatasan kepemilikan yang tepat di Indonesia maka dibutuhkan analisis tentang bagaimana seharusnya kebijakan tersebut menjadi solusi dalam meningkatkan *Good corporate governance* yang dapat dijadikan pembelajaran dan acuan bagi Indonesia dalam penerapan kebijakan pembatasan kepemilikan bank. Sehingga artikel ini bertujuan untuk memberikan gambaran bentuk

penerapan kebijakan pembatasan kepemilikan bank yang mungkin tepat diterapkan di Indonesia sesuai dengan kondisi perbankan di Indonesia.

KAJIAN PUSTAKA

Fenomena Institusi Perbankan Di Indonesia

Pada tahun 1983 pemerintah Indonesia menetapkan serangkaian kebijakan deregulasi di sektor perbankan dan keuangan yang diawali dengan paket kebijakan Juni 1983 (pakjun 1983) disusul paket kebijakan Oktober 1988 (pakto 1988) beserta paket kebijakan lainnya yang merupakan rangkaian dari kebijakan sebelumnya.

Inti dari berbagai paket kebijakan tersebut adalah upaya pemerintah mengakhiri sekaligus merubah paradigma lama dari pengawasan ketat oleh pemerintah terhadap sektor keuangan (*financial repression*) dan memulai liberalisasi kegiatan usaha dan lembaga perbankan (*financial liberalization*).

Latar belakang liberalisasi yang dilakukan oleh pemerintah adalah turunnya harga minyak bumi yang dikhawatirkan menyebabkan defisit dalam perdagangan internasional. Oleh karena itu sektor perbankan didorong untuk tampil dengan efisien sehingga dapat berperan menggairahkan iklim usaha dalam negeri.

Namun demikian perubahan yang tidak diikuti dengan perubahan *mindset* dan komitmen untuk mewujudkan *good corporate governance* pada sektor perbankan memicu lahirnya permasalahan baru. Sektor perbankan justru mengalami kegagalan seiring dengan krisis moneter 1997 yang mendorong krisis ekonomi yang berkepanjangan di Indonesia.

Secara konseptual, Erman Munzir (1996) menjelaskan peranan perbankan di Indonesia sebagai berikut:

1. Lembaga perantara dan lembaga kepercayaan masyarakat, karena menghimpun dana dan menyalurkan dana masyarakat.
2. Lembaga moneter, karena perbankan menciptakan uang dan menentukan suku bunga serta bertindak sebagai saluran atau sarana untuk pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah di bidang moneter dan perbankan.
3. Lembaga penyelenggara sistem pembayaran, karena memberikan dan menciptakan jasa untuk pembayaran secara nasional dan internasional.
4. Lembaga pendorong ekonomi nasional, karena berperan mendorong kegiatan pertumbuhan ekonomi dan pemerataan hasil-hasil pembangunan ekonomi.

Peranan bank sentral adalah mengendalikan penawaran uang adalah sebagai berikut:

1. Operasi pasar terbuka (*open market operations*) adalah pembelian dan penjualan obligasi pemerintah oleh bank sentral. Ketika bank sentral membeli obligasi dari masyarakat, basis moneter dan penawaran uang meningkat. Ketika bank sentral menjual obligasi kepada masyarakat maka basis moneter dan penawaran uang menurun.
2. Cadangan yang disyaratkan (*reserve requirement*) adalah peraturan bank sentral yang menuntut bank-bank untuk memiliki rasio deposit cadangan minimum.
3. Tingkat diskonto (*discount rate*) adalah tingkat bunga yang dikenakan bank sentral ketika memberi pinjaman kepada bank-bank.

Ketiga instrumen di atas digunakan oleh otoritas moneter untuk menjaga kestabilan moneter dalam perekonomian suatu negara.

Dalam praktiknya jika sistem perbankan kita mempunyai fundamental pengelolaan yang baik maka badai krisis seharusnya tidak berlarut-larut. Di samping itu

akan lebih banyak bank yang tetap survive meskipun badai krisis menghantam. Hal tersebut tampak pada Thailand dan Malaysia yang segera bangkit dari krisis. Bahkan lebih jauh lagi sektor perbankan memiliki fundasi yang kuat bersama-sama dengan sektor riil akan mampu membendung krisis atau paling tidak dapat segera bangkit dari krisis seperti halnya beberapa negara tetangga.

Kebijakan Pembatasan Kepemilikan Bank

Latar Belakang Adanya Kebijakan Pembatasan Kepemilikan Bank

Aturan kepemilikan saham bank tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2009 tentang Pembelian Saham Bank Umum yang merupakan turunan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2009 menyebutkan, "Jumlah kepemilikan saham bank oleh warga negara asing atau badan hukum asing yang diperoleh melalui pembelian secara langsung maupun melalui Bursa Efek (Indonesia) sebanyak-banyaknya adalah 99 persen dari jumlah saham bank yang bersangkutan"

Bank Indonesia (BI) pada akhir kekuasaannya, sebelum Otoritas Jasa Keuangan (OJK) lahir, akan mengeluarkan aturan kepemilikan bank secara berjenjang. Langkah ini sebenarnya untuk menjawab kekhawatiran publik akibat kepemilikan asing di bank-bank swasta yang tanpa batas. Aturan berjenjang yang dikeluarkan BI ini tidak hanya untuk bank-bank swasta milik asing, tapi untuk semua bank. Karena perbankan yang mayoritas dimiliki satu pihak saja itu berdampak negatif terhadap tata kelola perbankan (*good corporate governance*). Hal ini telah berlangsung lama baik sebelum krisis ekonomi 1997-1998 atau setelah itu.

Aturan baru tentang kepemilikan bank ini dimaksudkan agar bank-bank terhindar dari praktik kotor seperti pada zaman-zaman sebelumnya. Kepemilikan

mayoritas yang tanpa kontrol pihak lain akan menghancurkan bank. Kasus terakhir adalah Bank Century dan Bank IFI. Sebelumnya, ketika krisis, juga ada 100 bank yang menjadi almarhum karena intervensi pengurus dan pemilik yang penuh *moral hazard*. Pengaturan kepemilikan juga dinilai sebagai bagian dari upaya proteksi agar terhindar dari kegagalan. Saat ini di negara-negara lain, setiap negara cenderung memproteksi diri agar selamat dari krisis. Bank-bank di dalam negeri dilindungi dan diproteksi.

Menurut Biro Riset Infobank (birI), saat ini dari 110 bank (di luar bank asing), ada 94 bank yang kepemilikan sahamnya di atas 40%. Ada 75 bank yang kepemilikan sahamnya di atas 51%. Jumlah itu termasuk kepemilikan empat bank BUMN plus Bank Mutiara yang dimiliki Lembaga Penjamin Simpanan (LPS). Pengaturan kepemilikan yang baru ini mempunyai masa transisi selama 10 tahun atau akan berakhir 2021. Jangka waktu itu setahun lebih lambat ketika dilakukan integrasi Masyarakat Ekonomi ASEAN untuk perbankan 2020.

Setidaknya ada dua soal strategis yang selama ini dilontarkan kalangan bankir lokal, yaitu soal kepemilikan asing di perbankan nasional dan soal asas perlakuan yang sama (resiprokal). Itulah yang mendasari desakan kepada bank sentral untuk mengatur soal kepemilikan asing ini. Jika dibandingkan pada 1999, pada saat investor boleh memiliki saham perbankan hingga 99 persen, pangsa pasar aset milik asing hanya 11,6 persen yang terdiri dari bank asing 8,6 persen, bank campuran dan bank umum swasta nasional yang dimiliki asing sebesar 36,2 persen. Sedangkan pada 2010 total aset yang dimiliki asing melonjak menjadi 46,7 persen.

Angka itu terdiri dari aset 7,6 persen dari bank asing dan 39,1 persen bank campuran dan bank swasta yang dimiliki asing. Komposisi ini juga menggerus aset bank BUMN dari 49,5 persen pada 1999 menjadi 38,1 persen pada 2010. Sedangkan

untuk pangsa pasar kredit, pada 1999 asing menguasai 20,3 persen yang terdiri dari bank asing 13,2 persen dan bank campuran dan bank swasta milik asing sebesar 7,1 persen. Sedangkan pada 2010 naik 47,2 persen yang terdiri 6,8 persen bank asing dan 40,4 persen dari bank campuran dan bank swasta milik asing. Untuk pangsa pasar kredit bank BUMN dari 53,2 persen pada 1999 turun 37,7 persen pada 2010.

Dari sisi pangsa pasar dana pihak ketiga (DPK), asing pada 1999 masih menguasai 11,3 persen yang terdiri dari 9,3 persen milik bank asing dan hanya 2 persen milik bank campuran dan bank swasta milik asing. Sedangkan pada 2010 pangsa pasar asing di dana masyarakat naik menjadi 44,8 persen. Angka itu terdiri dari bank asing 5,5 persen dan bank campuran dan bank swasta milik asing 39,3 persen. Pangsa pasar DPK untuk BUMN pada 1999 sebesar 46,8 persen dan turun menjadi 39,6 persen pada 2010. (VIVAnews, Mei 2012)

Dari data tersebut, Perhimpunan Bank-bank Umum Nasional (Perbanas) menyambut baik keputusan Bank Indonesia (BI), terkait akan diterbitkannya aturan pembatasan kepemilikan asing. Kendati demikian, yang harus menjadi perhatian BI bukan hanya mengenai batas kepemilikan saham, tetapi dominasi asing yang sudah menjamur di Indonesia. Jadi BI perlu mempertimbangkan keprihatinan yang sedang berkembang di antara pemangku kepentingan sekarang ini, yaitu persoalan dominasi kepemilikan asing, juga kepemilikan mayoritasnya.

Pengaturan kepemilikan saham ini mengoreksi Peraturan Pemerintah Tahun 1999 yang memperbolehkan kepemilikan saham sebesar 99,9%. Hal itu dilakukan karena pada masa krisis tidak ada investor lokal yang bisa membeli bank, baik karena bangkrut atau karena tidak lolos uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*) karena bagian dari krisis dan kegagalan bank. Jadi, agar investor asing mau masuk dengan

strategic sale, diperbolehkanlah masuk sampai 99,9%. Waktu itu sebenarnya sementara hanya untuk menghabiskan bank-bank yang dikelola Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Namun, kondisinya telanjur sampai dengan sekarang, bahkan ketika keluar Arsitektur Perbankan Indonesia (API), akuisisi pihak asing makin banyak karena pemilik lama juga sudah tidak kuat menambah modal kembali.

Rencana Kebijakan Pembatasan Kepemilikan Bank

Bank Indonesia tengah merumuskan peraturan mengenai kepemilikan individu/lembaga atas bank yang dipatok di bawah 50%. Namun peraturan setingkat itu dinilai tidak cukup, tetapi harus setingkat undang-undang. Perlu usaha antisipasi kemungkinan kegagalan bank yang terjadi karena adanya dominasi satu pihak, tetapi peraturan tersebut tidak cukup hanya dengan Peraturan Bank Indonesia (PBI) akan tetapi perlu juga dilakukan revisi perundangan yang mengatur tentang kepemilikan tersebut.

Dalam aturan baru penataan struktur kepemilikan bank, BI menetapkan syarat ketat bagi investor (bank) yang mau masuk ke industri perbankan di Indonesia. Adapun beberapa syarat tersebut antara lain:

- a. Bank dalam kondisi sehat.
- b. Telah menjadi perusahaan publik (*go public*).
- c. Setuju membeli surat berharga yang bersifat ekuitas.
- d. Memiliki komitmen untuk mengembangkan ekonomi indonesia pada sektor yang menjadi prioritas.
- e. Memiliki komitmen untuk memiliki bank dalam waktu tertentu yang ditetapkan otoritas pengawas.

Hal yang termasuk diatur dalam *beleid* yang diperkirakan akan keluar Juli 2012 ini adalah kategori pemilik. Ada tiga kategori pemilik, yaitu lembaga keuangan diperbolehkan memiliki 40%, lembaga nonkeuangan dan badan hukum perorangan diizinkan memiliki 30%, dan individual sebesar 20%.

Ada beberapa parameter untuk menilai kepemilikan saham. Pertama, hubungan keluarga hingga tingkat kedua, baik horizontal maupun vertikal. Kedua, hubungan kepemilikan badan hukum yang terlihat dari kesamaan pemegang saham (*ultimate*). Ketiga, hubungan melalui *acting in concert*, jika hubungan pemegang saham langsung masih terkait.

Proses pelepasan bisa lewat tiga cara yang lazim dilakukan, yaitu *strategic sale*, merger antarbank, dan lewat pasar modal. Agar tidak jatuh ke tangan yang sama, BI akan menerapkan pola *fit and proper test* yang ketat. Hal itu dilakukan agar tidak ada *cross* kepemilikan atau keterkaitan kepemilikan, seperti zaman sebelum krisis.

BI memberi masa transisi yang relatif panjang dalam pelaksanaan oeraturum tersebut. Ada dua hal penting. Pertama, tidak mudah menjual saham dari 94 bank yang terkena aturan kepemilikan baru ini. Kedua, menyangkut harga di pasar yang sudah pasti akan turun karena *over supply* saham bank. Dalam jangka pendek, dengan adanya pengaturan kepemilikan saham bank ini, diharapkan tidak terjadi stagnasi dalam ekspansi kredit. Kepemilikan yang tersebar jangan sampai menimbulkan ketergantungan antarpemilik sehingga seperti tidak ada yang bertanggung jawab.

Namun, pengaturan kepemilikan saham ini sudah sama persis dengan yang berlaku di negara-negara lain, termasuk di ASEAN. Itulah asas resiprokal yang diterjemahkan oleh BI. Hal lain yang belum diselesaikan adalah mengenai status bank-bank yang dimiliki investor asing yang statusnya bank swasta. Walaupun sebenarnya,

apa pun statusnya, yang penting dapat mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dan menciptakan lapangan kerja.

Menurut Bank Indonesia (BI), investor harus berkomitmen menyiapkan dana cadangan untuk membeli surat berharga, sebagai salah satu syarat untuk bisa memiliki kepemilikan saham lebih dari 40% di satu bank. Jadi surat berharga bisa langsung diubah jadi saham kalau bank mengalami kerugian. Hal tersebut akan termaktub dalam aturan penataan struktur kepemilikan bank yang akan segera dirilis bank sentral, yang akan mengatur maksimal kepemilikan saham yang bisa dimiliki oleh satu investor.

Bank sentral akan meminta komitmen investor berbentuk bank, sebagai satu-satunya jenis investor yang dimungkinkan memiliki saham lebih dari 40%, untuk membeli surat berharga yang bersifat ekuitas atau *contingent convertible bonds* (CoCo bonds) yang merupakan hibrid antara utang dan permodalan. Dengan adanya aturan yang baru, menghindari uang publik digunakan untuk menolong sebuah bank, sehingga diperlukan komitmen lebih besar bagi investor.

Aturan struktur kepemilikan saham mayoritas ini akan berlaku penuh pada 31 Desember 2013. Berarti, setiap bank memiliki waktu sekitar 1,5 tahun lagi untuk meningkatkan kualitasnya. Saat ini, masih banyak bank yang cukup sehat dengan peringkat 3, kurang sehat dengan peringkat 4, dan tidak sehat dengan peringkat 5. Bank yang masih berada di ketiga kategori itu harus segera melengkapi empat aspek, antara lain profil risiko, permodalan yang cukup, tata kelola perusahaan yang baik, dan *rentability*.

Implementasi Asas Resiprokal di Sektor Perbankan Indonesia

Di Indonesia, kepemilikan asing pada bank dimungkinkan untuk dapat mencapai 99%. Pihak asing dapat masuk ke industri perbankan di Indonesia melalui beberapa cara, yaitu membuka kantor cabang di Indonesia, beroperasi sebagai anak perusahaan, dan melakukan pengambilalihan (akuisisi) atas kepemilikan bank umum swasta nasional (BUSN).

Kebijakan yang ada adalah single lisence dan tidak terdapat pembatasan ekspansi bisnis, baik dari sisi segmen, jaringan, maupun e-channel. Pembatasan yang diterapkan saat ini hanya berlaku untuk bank asing dengan status kantor cabang, yaitu pembatasan pembukaan kantor yang hanya diperbolehkan di ibu kota provinsi. Jadi, tampaknya sulit mengimplementasikan asas resiprokal di perbankan Indonesia. Walaupun sulit, namun pemerintah dan BI masih memiliki celah untuk menyetarakan eksistensi bank nasional dengan bank asing.

Sulitnya Indonesia untuk menerapkan asas resiprokal di sector perbankan, akibat dari pemerintah membuka pintu masuk yang luas bagi bank asing sejak 1988 atau pasca krisis moneter 1997. Langkah yang ditempuh pemerintah saat itu karena adanya kebutuhan dana yang besar (*financial deepening*) dari luar negeri untuk pembangunan nasional.

Sementara itu, sebagian besar Negara di ASEAN justru memproteksi sector keuangannya terhadap ekspansi asing. Seperti Singapura misalnya, mereka membatasi pembukaan cabang bagi bank asing sebesar 50% dan syarat tidak boleh membuka ATM dan sejumlah syarat lainnya. Jadi, mereka sudah membuat pengecualian-pengecualian, tetapi kalau di Indonesia sebebaskan-bebasnya tanpa pengecualian apapun.

Sayangnya, dalam konsep liberalisasi, sangat jarang kebijakan yang telah diambil lalu mundur kebelakang. Jadi, tidak mungkin yang tadinya sudah sangat terbuka lalu mundur menjadi tertutup karena akan mendapat respons negatif dari pasar atau industri keuangan. Sebab, jika langkah resiprokal akan diambil, maka investor asing akan menilai ada ketidakjelasan kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah setempat. Karena, dalam perjanjian-perjanjian internasional tentang sector keuangan sudah tertuang di dalam GATS (*General Agreement on Trade in Service*). Di dalam GATS sudah dijelaskan kepemilikan 100% saham oleh asing dan tanpa aturan.

Lepas dari itu, kini kita patut menunggu RUU Perbankan yang tengah digodok DPR, yang ditargetkan selesai tahun ini. Dengan demikian, jika Indonesia ingin menuntut asas resiprokal, BI diharapkan tidak hanya sebatas meminta Negara lain melonggarkan aturan yang sudah dibuatnya. BI bisa berkoordinasi dengan pemerintah bersama dengan DPR membuat aturan perbankan yang minimal sama dengan aturan yang sudah diterapkan di negara-negara lain. Beberapa diantaranya adalah harmonisasi aturan BI dan pemerintah mengenai kepemilikan asing pada saham perbankan di Indonesia. Soal kepemilikan misalnya, aturan yang ideal, kepemilikan asing maksimal di bawah 50% alias minoritas. Logikanya sederhana, semakin banyak pemilik bank, otomatis yang mengawasi bank semakin banyak, sehingga pengawasan terhadap operasional bank akan semakin efektif. Alhasil, kinerja bank akan terjaga dengan baik.

Pengaturan Mengenai Struktur Kepemilikan Bank Di Indonesia dan Negara Lain

Dalam rangka mengetahui ketentuan dan praktek struktur kepemilikan yang berlaku di negara lain sebagai upaya untuk mencari perbandingan dan acuan yang sesuai untuk penerapan di Indonesia, dapat dijelaskan sebagai berikut :

Tabel 1 Perbandingan Pengaturan Kepemilikan Bank pada Beberapa Negara

Keterangan	Indonesia	Malaysia	Korea Selatan	Amerika Serikat
Pembukaan bank asing	Tidak dilarang	Tidak dilarang	Tidak dilarang	Tidak dilarang
Bentuk kepemilikan bank asing	- Kantor Cabang - Anak perusahaan - Kantor Perwakilan	Anak Perusahaan	- Kantor Cabang - Anak perusahaan	- Kantor Cabang - Anak perusahaan - Kantor Perwakilan - Agensi
Persyaratan modal bank asing	Rp 3 triliun - Anak perusahaan berupa modal disetor - Kantor cabang berupa dana usaha	RM 300 juta	- 100 miliar won (anak perusahaan) - 3 miliar won (kantor cabang)	- Anak perusahaan=bank domestik - Kantor cabang & agensi tidak terdapat persyaratan permodalan secara individual
Kewajiban <i>go public</i> Bila wajib, berapa % yang harus dijual	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada
Persyaratan modal minimum untuk bank baru	Rp 3 triliun	Anak perusahaan RM300 juta	- 100 miliar won (anak perusahaan) - 3 miliar won (kantor cabang)	Tidak ada
Persentase saham pengendali	- 25% - Hak suara - Tindakan pengendalian	- 50% - Memiliki kuasa dan pengaruh	Tidak ada	- 10% - 5% atas pertimbangan pengawas
Pembatasan kepemilikan saham oleh individual dan badan hukum & maks %	- Asing: maksimum 99% - Badan hukum domestik: maksimal sebesar modal bersih	- Individu: maksimum 10% - Non-individu: maksimum 20%	- < 4%: tanpa persetujuan - < 10%: syarat keuangan - >10%: dengan persetujuan	Tidak ada

Sumber: Muliaman D Hadad, September 2003

1. Pada prinsipnya tidak ada pembatasan perijinan pembukaan bank asing. Bank asing dapat beroperasi sebagai kantor cabang penuh dan atau anak perusahaan, selain kantor perwakilan yang pada dasarnya tidak melakukan kegiatan operasional.
2. Persyaratan permodalan, terutama untuk bank asing, pada masing-masing negara responden maupun di Indonesia berbeda satu dengan lainnya. Amerika Serikat membedakan pengaturan mengenai persyaratan permodalan. Demikian pula dengan Korea Selatan, jumlah modal minimum yang dipersyaratkan oleh

otoritas pengawas untuk bank asing yang beroperasi sebagai kantor cabang berbeda dengan jumlah minimum untuk bank asing yang beroperasi sebagai anak perusahaan, sedangkan di Indonesia tidak membedakan jumlah persyaratan modal minimum. Di Malaysia, bank asing beroperasi sebagai anak perusahaan dengan badan hukum setempat.

3. Pada umumnya otoritas pengawas pada negara responden tidak mewajibkan bank dalam yurisdiksinya untuk melakukan *go public*, kecuali di Korea Selatan.
4. Definisi pemegang saham pengendali pada setiap negara responden tidak sama, berkisar antara 10% sampai dengan 50%. Khusus di Korea Selatan tidak ada batasan minimum persentase.
5. Negara yang secara tegas mengatur dan menyebutkan pembatasan jumlah kepemilikan saham oleh individu dan non-individu adalah Malaysia. Sementara, di Indonesia pengaturan pembatasan kepemilikan saham hanya untuk kepemilikan oleh pihak asing, baik perorangan dan badan hukum, serta kepemilikan oleh badan hukum Indonesia.

Pedoman Praktis Pelaksanaan *Good Corporate Governance*

Pelaksanaan *good corporate governance* (GCG) sangat diperlukan untuk membangun kepercayaan masyarakat dan dunia internasional sebagai syarat mutlak bagi dunia perbankan untuk berkembang dengan baik dan sehat. Oleh karena itu *Bank for International Settlement* (BIS) sebagai lembaga yang mengkaji terus menerus prinsip kehati-hatian yang harus dianut oleh perbankan, telah pula mengeluarkan Pedoman Pelaksanaan GCG bagi dunia perbankan secara

internasional. Pedoman serupa dikeluarkan pula oleh lembaga lembaga internasional lainnya.

Pelaksanaan GCG perlu dilakukan secara sistematis dan kontinu. Untuk itu dibawah ini dikemukakan pedoman praktis yang dapat dijadikan acuan oleh bank dalam melaksanakan GCG.

1. Pelaksanaan GCG dapat dilakukan melalui lima tindakan yaitu :
 - a. Penetapan visi, misi dan *corporate values*
 - b. Penyusunan *corporate governance structure*
 - c. Pembentukan *corporate culture*
 - d. Penetapan sarana *public disclosures*
 - e. Penyempurnaan berbagai kebijakan bank sehingga memenuhi prinsip GCG.
2. Penetapan visi, misi dan *corporate values* merupakan langkah awal yang harus dilaksanakan dalam penerapan GCG oleh suatu bank.
3. *Corporate governance structure* dapat ditetapkan secara bertahap dan terdiri dari sekurang-kurangnya :
 - a. Kebijakan *corporate governance* yang selain memuat visi dan misi bank, juga memuat tekad untuk melaksanakan GCG dan pedoman pedoman pokok penerapan prinsip GCG yaitu *Transparrency, Accountability, Responsibility, Independency* dan *Fairness*.
 - b. *Code of Conduct* yang memuat pedoman perilaku yang wajar dan dapat dipercaya dari pimpinan dan karyawan bank.

- c. Tata Tertib Kerja Dewan Komisaris dan Tata Tertib Kerja Direksi yang memuat hak dan kewajiban serta akuntabilitas dari Dewan Komisaris dan Direksi maupun para anggotanya masing-masing.
 - d. Organisasi yang di dalamnya tercermin adanya *risk management*, *internal control* dan *compliance*.
 - e. Kebijakan *risk management*, *audit* dan *compliance*.
 - f. *Human resources policy* yang jelas dan transparan.
 - g. *Corporate plan* yang menggambarkan arah jangka panjang yang jelas.
4. Pembentukan *corporate culture* untuk memperlancar pencapaian visi dan misi serta implementasi *corporate governance structure*. *Corporate culture* terbentuk melalui penetapan prinsip dasar (*guiding principles*), nilai-nilai (*values*) dan norma-norma (*norms*) yang disepakati serta dilaksanakan secara konsisten dengan contoh konkrit dari pimpinan bank. *Corporate culture* perlu di diskusikan secara berkesinambungan dan ditunjang oleh *social communication*.
 5. Pembentukan pola dan sarana *disclosure* sangat diperlukan sebagai bagian dari akuntabilitas bank kepada *stakeholders*. Sarana *disclosure* dapat melalui laporan tahunan (*annual report*), situs internet (*website*), review pelaksanaan GCG dan sarana lainnya

Solusi Meningkatkan Good Corporate Governance

Good Corporate Governance merupakan instrumen terpenting dalam proses reformasi yang juga menjadi persyaratan utama dalam menciptakan demokrasi yang substansial. Krisis ekonomi 1998 menjadi momentum bagi pelaku pasar untuk

menyadari pentingnya implementasi *good corporate governance* (GCG). Krisis ekonomi 1998 selain merupakan sebuah kesalahan arsitektur finansial yang ada tetapi juga diakibatkan oleh kesalahan otoritas finansial dalam mengatur aktivitas perekonomian pada level praktikal dan mikro. Krisis 1998 tak lain merupakan kesalahan dalam *governance* di sektor perbankan. *Bad governance* inilah yang menghantarkan Indonesia menuju krisis finansial.

Pelaksanaan Good Corporate Governance (GCG) sangat diperlukan untuk membangun kepercayaan masyarakat dan dunia internasional sebagai syarat mutlak bagi dunia perbankan untuk berkembang dengan baik dan sehat. Oleh karena itu *Bank for International Settlement* (BIS) sebagai lembaga yang mengkaji terus menerus prinsip kehati-hatian yang harus dianut oleh perbankan, telah pula mengeluarkan Pedoman Pelaksanaan *Good Corporate Governance* (GCG) bagi dunia perbankan secara internasional. Pedoman serupa dikeluarkan pula oleh lembaga-lembaga internasional lainnya. Di Indonesia, terdapat kebijakan pembatasan kepemilikan bank berkaitan dengan peningkatan *Good Corporate Governance* (GCG), yang akan dirilis dalam waktu dekat.

Biro Riset Infobank (BirI) memperkirakan, pembatasan kepemilikan saham di bank maksimal hanya 40% atau kepemilikan berjenjang akan membawa implikasi yang cukup signifikan di industri perbankan, seperti dominasi kepemilikan pihak asing di perbankan akan menyusut dan berakhirnya era penguasaan dinasti di bank. Namun, implikasi lain yang lebih terasa adalah pengaruh pasar saham perbankan akibat pelepasan saham bank yang begitu besar.

BirI mencatat, ada 92 bank yang kepemilikan saham mayoritasnya 40% lebih dengan modal mencapai Rp358,16 triliun. Ekspektasi nilai saham yang harus dilepas

mencapai Rp88,65 triliun dan dengan asumsi 2 kali *price book value* (PBV) nilainya mencapai Rp177,29 triliun, sedangkan dengan asumsi 3 kali PBV nilainya mencapai Rp265,94 triliun. Pelepasan saham perbankan untuk memenuhi aturan kepemilikan ini mencapai ratusan triliun dan jika dilakukan secara langsung akan membawa implikasi besar. Nilai saham yang harus dilepas mencapai bilangan ratusan triliun karena aturan kepemilikan bank yang baru dan jika pasar tidak menyerap bisa menurunkan harga saham apalagi ancaman krisis Eropa yang belum berakhir membuat investor sangat hati-hati.

Sementara itu, jika bank BUMN dikecualikan dalam aturan kepemilikan bank, maka nilai saham perbankan yang akan dilepas mencapai Rp 13 triliun hingga Rp 20 triliun. Asumsi ini berasal dari 88 bank yang kepemilikan saham mayoritasnya 40% lebih itu dengan memiliki modal sendiri Rp 214,63 triliun. Ekspektasi nilai saham yang harus dilepas mencapai Rp 65,65 triliun dan dengan asumsi 2 kali *price book value* nilainya mencapai Rp 131,31 triliun sedangkan dengan asumsi 3 kali PBV nilainya mencapai Rp 196,97 triliun. Jadi, kebijakan ini perlu dilakukan secara bertahap. Jika asumsinya sampai 10 tahun, maka nilai saham perbankan yang akan dilepas masih mencapai Rp 17 triliun hingga Rp 26 triliun per tahun (Ferdian, 2012).

Secara keseluruhan pemberlakuan pembatasan kepemilikan merupakan suatu kebijakan yang berdampak sangat luas pada sektor perbankan. Karena itu pelaksanaannya juga membutuhkan persiapan dan implementasi yang sangat matang dan berhati-hati. Pembatasan kepemilikan mayoritas di bank ini akan meningkatkan *good corporate governance* dan tidak mempengaruhi kinerja bisnis bank dalam jangka pendek. Kinerja perbankan lebih kepada kondisi makro ekonomi nasional maupun global. Jadi kredit masih bisa tumbuh empat kali dari pertumbuhan ekonomi

PENUTUP

BI akan mengeluarkan aturan berjenjang berupa pembatasan kepemilikan bank yang tidak hanya untuk bank-bank swasta milik asing, tapi untuk semua bank. Karena perbankan yang mayoritas dimiliki satu pihak saja itu berdampak negatif terhadap tata kelola perbankan (*good corporate governance*). Hal ini telah berlangsung lama baik sebelum krisis ekonomi 1997-1998 atau setelah itu.

Pada peraturan pembatasan kepemilikan bank ini, akan ada tiga kategori pemilik, yaitu lembaga keuangan diperbolehkan memiliki 40%, lembaga nonkeuangan dan badan hukum perorangan diizinkan memiliki 30%, dan individual sebesar 20%. Kebijakan ini akan membawa implikasi yang cukup signifikan di industri perbankan, seperti dominasi kepemilikan pihak asing di perbankan akan menyusut dan berakhirnya era penguasaan dinasti di bank. Namun, implikasi lain yang lebih terasa adalah pengaruh pasar saham perbankan akibat pelepasan saham bank yang begitu besar.

Pelepasan saham perbankan untuk memenuhi aturan kepemilikan ini mencapai ratusan triliun dan jika dilakukan secara langsung akan membawa implikasi besar. Nilai saham yang harus dilepas mencapai bilangan ratusan triliun karena aturan kepemilikan bank yang baru dan jika pasar tidak menyerap bisa menurunkan harga saham apalagi ancaman krisis Eropa yang belum berakhir membuat investor sangat hati-hati.

Agar bisa tetap pada tujuan kebijakan ini muncul, yaitu meningkatkan *Good Corporate Governance*, kebijakan ini perlu dilakukan secara bertahap. Pelaksanaannya juga membutuhkan persiapan dan implementasi yang sangat matang dan berhati-hati. Pembatasan kepemilikan mayoritas di bank ini akan meningkatkan *good corporate governance* dan tidak mempengaruhi kinerja bisnis bank dalam jangka pendek. Kinerja perbankan lebih kepada kondisi makro ekonomi nasional maupun global. Jadi kredit

masih bisa tumbuh empat kali dari pertumbuhan ekonomi. Sehingga kebijakan ini bisa menjadi solusi dalam meningkatkan *Good Corporate Governance*.

SARAN

Dalam kebijakan pembatasan kepemilikan bank ini, sebaiknya diberi selang waktu tiga hingga lima tahun karena tidak akan memberatkan pemegang saham. Paralel dengan itu, ketentuan baru ini diberlakukan secara langsung terhadap calon pemegang saham baru dan/atau pemegang saham lama yang persentase kepemilikan sahamnya di bawah atau sama dengan 49 persen. Sementara bagi pemegang saham lama dengan persentase kepemilikan saham di atas 49 persen, ketentuan ini wajib dipatuhi dengan tenggat waktu selama tiga hingga lima tahun ke depan sejak ketentuan baru diberlakukan. Karena pemegang sahamnya bersifat universal baik asing maupun local, jadi semuanya harus tunduk dengan ketentuan baru tersebut.

Otoritas, dalam hal ini BI dan Bapepam-LK harus melakukan sosialisasi kepada seluruh pemangku kepentingannya terkait aturan baru batas maksimal kepemilikan saham bank lokal oleh asing. Sehingga dengan adanya kebijakan ini, masalah asing yang tidak berkontribusi kepada perekonomian nasional bisa dikurangi.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahniar, Nur Farida. 2009. Seberapa Besar Asing Menguasai Bank RI? Perbankan yang dimiliki oleh asing telah mendominasi pangsa perbankan nasional. <http://bisnis.news.viva.co.id/news/read/309641-seberapa-besar-asing-menguasai-bank-ri> - (Diakses tanggal 5 Juli 2012)
- Bank Indonesia. 1998. Perbankan. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998. Jakarta
- Bank Indonesia. 2003. Bank Indonesia Bank Sentral Republik Indonesia: tinjauan kelembagaan, kebijakan, dan organisasi. Jakarta: PPSK BI.

- Bank Indonesia. 2009. Pembelian Saham Bank Umum. Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2009. Jakarta
- Damai, Zona. 2012. Bagaimana Negara Lain Mengatur Bank Asing?. <http://zonadamai.wordpress.com/2012/04/19/bagaimana-negara-lain-mengatur-bank-asing/> (Diakses tanggal 11 Juli 2012)
- Ferdian, Rully. 2012. <http://www.infobanknews.com/2012/05/dampak-atura-kepemilikan-bank-rp260-triliun-saham-perbankan-akan-dilepas/> (Diakses tanggal 15 Juli 2012)
- Hadad, Muliaman D, dkk. 2004. Kajian mengenai Struktur kepemilikan Bank. [https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:QXUFbOKgZmYJ:www.bi.go.id/NR/donlyres/0A5EA2D0-5D87-488E-A263-44988C6EE1A0/7825/Kajian mengenaiStrukturkepemilikanBank.pdf+&hl=id&gl=id&pid=bl&srcid](https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:QXUFbOKgZmYJ:www.bi.go.id/NR/donlyres/0A5EA2D0-5D87-488E-A263-44988C6EE1A0/7825/Kajian_mengenaiStrukturkepemilikanBank.pdf+&hl=id&gl=id&pid=bl&srcid) (Diakses tanggal 12 Juli 2012)
- Kiryanto, Ryan. 2012. Menyoal Asas Resiprokal di Sector Perbankan http://www.sindowebly-magz.com/artikel/08/I/26_april-2_mei_2012/analysis/32/menyoal_asas_resiprokal_di_sektor_perbankan (Diakses tanggal 3 Juli 2012)
- Komite Nasional Kebijakan Corporate Governance. 2001. Pedoman Good Corporate Governance. Jakarta: KNKCG.
- Munzir, Erman. 1996. *Makalah Ekonomi Moneter*. Yogyakarta: FE UGM.
- Ramli, Rizal. Strategi Bersaing Perbankan Indonesia Pasca GATS. makalah disampaikan pada Diskusi Pakar Hukum dan Ekonomi Implikasi Liberalisasi Sektor Jasa Keuangan terhadap Perekonomian Indonesia, diselenggarakan oleh Bank Indonesia, 1-2 September 1999 di Jakarta
- Stamboel, kemal. 2010. Efektivitas Pasar dan Implementasi Good Corporate Governance. <http://www.kemalstamboel.com/blog-manajemen/efektivitas-pasar-dan-implementasi-good-corporate-governance.html> (Diakses tanggal 15 juli 2012)
- Sukarman, Widigdo. Upaya Penyehatan Perbankan dan Sektor Riil. *Bisnis & Ekonomi Politik Quarterly Review of the Indonesia Economy*, (Vol.3, No.1, Januari 1999)
- Wibowo, Edi Tom dan H.S.N. Tangkilisan. 2004. Memahami Good Corporate Governance, edisi pertama. Yogyakarta: YPAPI.