

## PENGATURAN DAN KEBERADAAN BANK ASING DI INDONESIA

Oleh: Dr. Yunus Husein, S.H., LL.M.

### 1. Istilah Bank Asing

Sejak awal keterlibatan asing sudah ada dalam system perbankan di Indonesia. Pada mulanya kehadiran bank asing di Indonesia hanyalah dalam bentuk kantor cabang. Sebelum Paket Kebijakan Oktober 1988 jumlah kantor bank asing hanya sepuluh. Keikutsertaan pihak asing dalam perbankan nasional menjadi lebih besar dengan diperkenalkannya bank campuran oleh Paket Kebijakan Oktober 1988 (PAKTO 1988). Bank campuran ini berbadan hukum di Indonesia dengan modal disetor sebesar seratus milyar rupiah. Keikutsertaan asing pada bank campuran ini maksimal sebesar 85%. Setelah paket Oktober 1988 jumlah bank campuran sekitar tigapuluh bank. Istilah bank asing dipakai oleh peraturan perundang-undangan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, yang mulai berlaku pada tanggal 25 Maret 1992. Misalnya kita kenal Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1968 tentang Bank Asing yang belum pernah dicabut secara eksplisit, tetapi secara de facto sudah tidak berlaku lagi. Arah kebijakan Bank di Indonesia dalam jangka menengah panjang akan difokuskan pada empat hal, antara lain peranan bank asing dalam perekonomian nasional.

Dalam tiga tahun terakhir, seiring dengan keberhasilan program restrukturisasi perbankan dan divestasi kepemilikan pemerintah pada perbankan nasional, kepemilikan asing terus mengalami peningkatan. Pihak asing memiliki 48,51 % dari total aset industri perbankan nasional dibandingkan Pemerintah yang hanya memiliki 37,45 %. Dari 131 bank umum dalam sistem perbankan nasional, 41 % bank kepemilikannya dikendalikan oleh asing.<sup>1</sup>

Sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 istilah bank asing diganti dengan istilah "bank yang berkedudukan di luar negeri". Disini ukuran untuk menentukan bank asing adalah tempat dimana kedudukan/kantor pusat bank asing itu. Misalnya Citibank termasuk dalam penegretian bank asing karena badan hukumnya/kantor pusatnya berkedudukan di luar negeri, yaitu Amerika Serikat. Dengan pengertian seperti ini ukuran utama adalah kedudukan badan hukum bank itu. Dengan demikian walaupun bank yang berbadan hukum

<sup>1</sup> Pidato Gubernur Bank Indonesia pada Pertemuan Tahunan Perbankan, Jakarta, 13 Januari, 2006.

Indonesia dimiliki mayoritas oleh orang/badan hukum asing bank itu tidak termasuk bank asing karena bank itu sebagai badan hukum Indonesia berkedudukan di Indonesia. Permasalahannya apakah istilah bank asing akan dipakai kembali atau tidak. Kalau dipakai kembali apakah kriteria yang dipakai untuk menentukan kriteria bank asing: apakah kedudukan badan hukum atau kepemilikan?

## 2. Kepemilikan Asing Pada Bank di Indonesia

Dengan terjadinya internasionalisasi perbankan kepemilikan dan kegiatan usaha bank dapat dilakukan oleh pihak asing baik dalam bentuk perorangan atau badan hukum asing. Kebanyakan negara memperbolehkan keberadaan bank asing pada teritorialnya. Sekedar perbandingan, pada tahun 2000 di berbagai kota besar dunia terdapat banyak bank asing seperti di London 315 bank, di New York terdapat 250 bank asing, Tokyo ada 118 bank asing dan Frankfurt ada 104 bank asing.<sup>2</sup>

Di Indonesia terdapat berbagai cara kepemilikan asing pada industri perbankan di Indonesia, yaitu:

- a. Kantor Perwakilan
- b. Kantor Cabang
- c. Bank Campuran
- d. Pemilikan langsung (*direct placement*) terhadap bank yang berbadan hukum Indonesia
- e. Kepemilikan melalui pasar modal (*portfolio investment*) terhadap bank yang berbadan hukum Indonesia.

Untuk kantor cabang bank asing dan kantor perwakilan bank asing dimiliki oleh pihak asing serta ushers dan bentuk hukumnya mengikuti bentuk kantor pusat bank asing ini seperti di atur dalam Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan. Bedanya adalah kantor cabang bank asing yang berjumlah sebelas kantor, boleh melakukan kegiatan operasional perbankan. Jumlah kantor perwakilan sebanyak 27 kantor. Di Malaysia sejak berlakunya *Bank and Financial Institution Act of 1989* (BAFIA) tidak dikenal adanya kantor cabang bank asing, karena seluruh kantor cabang bank asing diminta untuk mengubah bentuknya menjadi badan hukum Malaysia (*Locally incorporated foreign bank*) sampai tahun 1994. Di Malaysia juga telah diberikan tiga izin baru lagi *Islamic Bank* yang sepenuhnya dimiliki oleh pihak asing.

<sup>2</sup> Shellagh Heffrena, *Modern Banking*, John Wiley and Son Ltd, West Sussex, England, 2005, h.62.

Bank yang dahulu dikenal dengan “Bank Campuran” sekarang jumlahnya sebanyak delapan belas bank, tetapi nama bank campuran itu sudah tidak dipakai lagi. Sementara itu sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 pada sepuluh Nopember 1998 kepemilikan asing terhadap bank yang berbadan hukum Indonesia dapat dilakukan maksimal sebesar 99 % dari saham bank itu, walaupun Pasal 22 Undang-Undang Perbankan menggunakan istilah “kemitraan” untuk pemilikan asing ini. Ada dua belas bank yang dahulunya bank nasional yang berbadan hukum Indonesia sekarang sudah dimiliki asing secara mayoritas, seperti Bank Central Asia, Bank Danamon, Bank Niaga, Bank Internasional Indonesia, Bank LIPPO, Bank Buana Indonesia, dan Bank NIPS<sup>3</sup>. Di Malaysia kepemilikan asing atas bank domestik dibatasi maksimal maksimal 30 % saja, kecuali untuk *domestic Islamic Bank* diperbolehkan kepemilikan sampai 49%.

Dapat ditambahkan, bahwa Indonesia tidak mengenal jenis *Offshore bank* dalam sistem perbankannya. *Offshore Financial Centre* terutama berkaitan dengan transaksi keuangan global yang biasanya dilarang dilakukan oleh penduduk atau warganegara sendiri. Biasanya *Offshore bank* ini menghimpun dana dari *non resident* (bukan penduduk). Beberapa *Offshoe Financial Centre* seperti Swiss dan Hongkong benar-benar berciri “*offshoe*” karena keberadaan bank asing di sana untuk menghindari peraturan tertentu atau pihak pajak yang dapat mengurangi biaya penghimpunan dana atau investasi. Bahkan beberapa *Offshore Financial Centre* seperti Grand Cayman Island, Guemsay dan Bermuda sudah lebih jauh lagi memberikan fasilitas kepada *offshore bank* yang mengecualikan melakukan kegiatan keuangan yang bersifat global yang dilakukan oleh perusahaan yang terdaftar dari segala ketentuan pajak dan peraturan.<sup>4</sup>

Beberapa negara memiliki jenis *Offshore bank* ini seperti Malaysia yang memiliki kawasan khusus untuk kegiatan *Offshore bank* ini yang beroperasi di Labuan saja.

### 3. Beberapa Permasalahan Terkait Dengan Bank Asing

#### a. Redefinisi Peristilahan

Walaupun Undang-undang Perbankan tidak mempergunakan istilah bank asing, tetapi menggunakan istilah “bank yang berkedudukan di luar negeri” tetapi Bank Indonesia sebagai otoritas perbankan seringkali menggunakan istilah “bank asing” untuk kantor cabang bank asing yang ada di Indonesia, misalnya dalam statistik perbankan yang dikeluarkan Bank Indonesia.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Op, Cit. Pidato Gubernur Bank Indonesia, hal 29.

<sup>4</sup> Shellag, Op Cit. H.64.

<sup>5</sup> Statistik Perbankan Indonesia, Bank Indonesia Juli 2005, h. 26, 106.

Sementara itu bank swasta yang berbadan hukum yang berbadan hukum Indonesia walaupun sahamnya dikuasai oleh mayoritas asing bukan dianggap sebagai bank asing.

- b. Konsolidasi pengawasan anatar “*host country*” dan “*home country*”  
Agar pengawasan terhadap kegiatan bank asing yang ada di satu negara perlu adanya koordinasi antara otoritas pengawas di negara “*home country*” dan “*host country*”. Hal ini penting mengingat banyak transaksi dan penyimpangan yang terjadi bersifat lintas batas negara, sehingga diperlukan kerjasama yang erta antara kedua otoritas tersebut. Misalnya hasil pemeriksaan atau pengawasan oleh satu otoritas dapat diinformasikan kepada otoritas negara lain dimana terdapat kantor pusat atau kantor cabang bank asing yang diperiksa tersebut. Walaupun prinsip “*home and host country supervision*” ini sudah dipakai tetapi masih belum sepenuhnya berjalan dengan maksimal, karena seringkali diperlukan formalitas tertentu untuk melaksanakan kerjasama itu seperti harus ada perjanjian/memorandum of understanding terlebih dahulu antara regulator perbankan dari berbagai negara.
- c. Diperkirakan penguasaan aset oleh pihak asing makin membesar sejalan dengan divestasi bank rekap (bank swasta nasional) yang dibeli oleh pihak asing dan gerak ekspansi bank-bank rekap.<sup>6</sup>
- d. Penguasaan aset oleh asing ini, tidak menjadi masalah yang sangat serius asal bank-bank asing mampu mengembangkan fungsi intermediasi dan diharapkan kelebihan likuiditasnya berputar-putar di pasar uang seperti perilaku bank-bank asing pada umumnya. Sebaliknya, jika bank-bank ini bergerak di pasar Konsumen, akan menyudutkan bank-bank lokal. Sebab bank-bank lokal pun kini juga berebut di pasar ini.<sup>7</sup>
- e. Bank-bank rekap yang sudah dijual kini semuanya terlihat berorientasi jangka pendek, yaitu dengan memberikan kredit konsumen dengan porsi besar. Sementara itu, bank-bank rekap yang sudah didivestasi masih kecil dalam memberikan kredit investasi berjangka pendek dengan memanfaatkan “boom” sektor konsumen. Kredit-kredit disalurkan ke sektor konsumen dan usaha kecil. Sektor korporasi besar dan infrastruktur agaknya dibebankan ke bank-bank persero yang kenyataannya sejak kasus Bank Mandiri dan PBI 7/2/PBI/2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Produktif, akan memaksa seluruh bank bermain di pasar konsumen. Kondisi ini tentu rawan bila terjadi gejolak pasar uang dan suku bunga, yang mengakibatkan kegoncangan pasar kredit konsumen.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Eko B Supriyanto, Menyoal Kepemilikan Bank, Harian Kompas Selasa, 21 Juni 2005, hal.27.

<sup>7</sup> *Ibid*

<sup>8</sup> *Ibid*.

- f. Bank-bank yang sudah dimiliki asing tersebut juga tanpa resiko, karena masih masuk program penjamin yang disediakan yang disediakan oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) sejak 22 September 2005 sesuai Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004. Leboh dalam lagi, sama saja Pemerintah Indonesia memberi sumbangan pemasukan ke pihak asing yang sebagian besar milik negeri Singapura, karena laba bank-bank rekap masih disubsidi keuangan negara. Apalagi dengan menguasai bank, sama halnya menentukan arah pembangunan ekonomi. Penguasaan akses kredit merupakan posisi strategis terhadap pembangunan sebuah negara.<sup>9</sup>
- g. Bank-bank swasta asing dengan bankir asingnya bukan jaminan tidak melakukan praktik moral-hazard. Keterbatasan informasi oleh BI dalam melakukan penelian kemampuan dan kepatuhan terhadap bankir-bankir asing bisa jadi tidak semua bankir asing yang ada di Indonesia kelas satu. Jadi, hadirnya bankir-bankir asing dengan bank yang masih memiliki obligasi rekap dan dijamin penuh oleh negara, moral hazard bisa terjadi. Apalagi tidak adanya perjanjian ekstradisi antara Indonesia dan Singapura akan lebih mudah dan melindungi bankir-bankir yang belum tentu tidak bermasalah dimasa mendatang.<sup>10</sup>
- h. Berita-berita negatif tentang bank-bank BUMN akan memberikan nilai bagus bagi bank-bank swasta-asing ini, karena para nasabah kelas korporasi bank persero pindah ke bank-bank swasta-asing ini. Jelas ini merugikan masa depan bank persero. Nasabah yang baik tidak ingin nasibnya seperti debitor-debitor yang bank milik negara yang diproses secara pidana dengan tuduhan melakukan tindak pidana korupsi.<sup>11</sup>
- i. Bank-bank swasta-asing ini akan semakin besar dengan adanya persecapatan konsolidasi. Pemilihan menjadi bank jangkar yang akan memakan bank-bank kecil, ini akan berdampak bagi persaingan di bank-bank swasta kelas besar. Apalagi dengan pencabutan program penjamin, maka akan terjadi migrasi dana dari bank-bank kecil ke bank-bank swasta asing ini, apalagi bank persero sedang diobok-obok pemiliknya sendiri.<sup>12</sup>
- j. Dengan dikuasainya du belas bank swasta nasional oleh pihak asing dan beberapa diantara pemilik tersebut memiliki *ultimate shareholder* yang sama dapat menimbulkan kurang efektif dan efesiennya pengawasan bank oleh Bank Indonesia.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Ibid

<sup>10</sup> Ibid

<sup>11</sup> Ibid

<sup>12</sup> Ibid

<sup>13</sup> Op.Cit.Pidato Gubernur Bank Indonesia,hal.29.

- k. Seperti perilaku bank-bank asing yang mengembalikan lebih, dan 50 % ke kantor pusatnya tentu ini akan diikuti oleh bank-bank swasta-asing. Apalagi dengan pencapaian laba yang besar dan bank-bank swasta asing tentu akan membawa berkah bagi pemiliknya. Perpindahan dana hasil dividen tentu tak terhindarkan.<sup>14</sup>
- l. Dikhawatirkan dengan menguasai pangsa pasar hampir lima puluh persen dari total aset perbankan nasional, mereka dapat mempengaruhi nilai tukar rupiah. Dengan demikian diperlukan pembinaan dan pengawasan yang ketat agar hal seperti ini tidak terjadi karena dapat mengganggu kestabilan nilai rupiah.
- m. Mengingat pengangguran yang semakin meningkat dan sudah menacapai angka 12 juta, kiranya penggunaan tenaga asing pada dua level di bawah direksi bank dibatasi, kecuali untuk bidang yang memang benar-benar tidak dapat diisi oleh tenaga kerja domestik karena ketiadaan keahlian (expertise).<sup>15</sup>

#### 4. Kesimpulan

Walaupun kepemilikan asing terhadap perbankan nasional semakin meningkat diharapkan bank asing tetap dapat membantu misi pemerintah untuk mendorong pembangunan di Indonesia dalam rangka mencapai pertumbuhan, pemerataan dan stabilitas yang merupakan tujuan perbankan di Indonesia sebagaimana diatur oleh Pasal 4 Undang-Undang Perbankan Nomor 7 Tahun 1992, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998. Untuk itu tidak cukup hanya himbauan kepada bank asing untuk melakukan peranannya tersebut, tetapi harus disertai dengan pengawasan dan pembinaan yang efektif. Di samping itu, permasalahan bank asing ini perlu diatur kembali secara menyeluruh sehingga lebih menimbulkan keadilan dan kepastian hukum bagi semua pihak.

---

<sup>14</sup> Ibid

<sup>15</sup> Ibid