

INDUSTRI PERBANKAN DAN IKLIM INVESTASI

Oleh : Dr. Zulkarnain Sitompul, SH., LLM

Pendahuluan

Iklm investasi yang baik memberikan kesempatan dan insentif kepada dunia usaha untuk melakukan investasi yang produktif, menciptakan lapangan kerja dan memperluas kegiatan usaha. Investasi memainkan peranan penting dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan mengurangi kemiskinan. Memperbaiki iklim investasi adalah masalah kritical yang dihadapi pemerintah di negara berkembang. Menyediakan lapangan kerja penting untuk menciptakan keseimbangan dan kedamaian.¹

Peran pemerintah dalam menciptakan iklim investasi yang baik sangat diperlukan untuk mengatasi kegagalan pasar (*market failure*) atau kegagalan *laissezfaire* mencapai efisiensi. Untuk mengatasi kegagalan tersebut pemerintah melakukan intervensi melalui hukum dan peraturan. Pemerintah mengatur dunia usaha dan transaksi untuk meminimalkan *information asymetries* dan mencegah praktik monopoli. Namun, pemerintah acapkali gagal mengurangi kegagalan pasar, bahkan tidak jarang intervensi pemerintah malah memperburuk iklim investasi. Karena itu, maka pemerintah perlu menyusun kerangka acuan yang jelas dalam bentuk peraturan perundang-undangan agar kompetensi berjalan dengan baik. Kerangka pengaturan yang baik akan menciptakan persaingan sehat dan fair dalam dunia usaha sehingga hanya perusahaan yang efisien saja yang dapat bertahan hidup (*survival of the fittest*). Kondisi ini pula pada gilirannya akan menguntungkan konsumen.²

Kegagalan menciptakan iklim investasi yang baik pada dasarnya bukan semata-mata karena kekurangan dana. Peningkatan iklim investasi tidak banyak memerlukan anggaran pemerintah. Contohnya adalah negara kaya minyak dan atau kaya bahan tambang lainnya ternyata memiliki iklim investasi buruk. Iklim investasi yang buruk juga bukan semata-mata disebabkan kurangnya tenaga ahli. Pada saat mendesain rejim investasi agar sejalan dengan perubahan yang

¹ The World Bank, *World Development Report 2005 A Better Investment Climate for Everyone*, (Washington, DC.: World Bank and Oxford University Press, 2004), hal. 1

² G. Sivalingam, *Competition Policy in the Asean Countries*, (Singapore: Thomson, 2005), hal.9

diinginkan memang diperlukan tenaga ahli khusus, tetapi kebutuhan akan tenaga ahli akan berkurang pada tahap implementasi. Pemerintah dihampir semua negara berkembang memiliki berlimpah laporan dan rekomendasi berisikan rincian tentang bagaimana meningkatkan kualitas iklim investasi.

Iklim investasi yang baik membutuhkan dukungan berbagai sektor. Industri perbankan, apabila berfungsi baik, menghubungkan dunia usaha dengan pemberi pinjaman dan meningkatkan minat investor membiayai dunia usaha dan berbagi resiko. Infrastruktur yang baik menghubungkan dunia usaha dengan konsumen dan pemasok serta membantu dunia usaha memanfaatkan teknologi produksi modern. Sebaliknya industri perbankan dan infrastruktur yang lemah menciptakan hambatan terhadap kesempatan berusaha dan meningkatkan biaya baik bagi perusahaan kecil maupun perusahaan multinasional. Hambatan masuk ke pasar menyebabkan berkurangnya saingan bagi perusahaan yang terlebih dulu ada sehingga mengurangi insentif munculnya inovasi dan keinginan meningkatkan produktifitas.

Masalah dasar yang dihadapi industri perbankan dan infrastruktur berawal dari kegagalan pasar. Di industri perbankan masalahnya terletak pada ketidaksimetrisan informasi. Sedangkan persoalan infrastruktur terletak pada kekuatan pasar yang terkait dengan skala ekonomi. Intervensi yang dilakukan pemerintah untuk mengatasi kegagalan pasar pada industri perbankan justru mengakibatkan kondisi menjadi lebih buruk. Kebijakan tentang bank milik pemerintah, monopoli, kredit bersubsidi atau kredit komando dan kebijakan lain yang dimaksudkan untuk kepentingan jangka pendek para politisi dan kelompok kepentingan tertentu menyebabkan industri perbankan tertekan dan terdistorsi. Kondisi ini umumnya menghantam pengusaha kecil lebih keras.³

Industri perbankan yang berkembang baik mampu menyediakan jasa sistem pembayaran, memobilisasi tabungan dan mengalokasikan pembiayaan kepada perusahaan yang ingin dan layak melakukan investasi. Apabila industri keuangan bekerja dengan baik maka sumber dana untuk melakukan investasi tersedia bagi segala bentuk dunia usaha. Dalam pada itu, pasar keuangan yang sehat juga memaksakan disiplin bagi dunia usaha agar memperbaiki kinerja, mendorong efisiensi baik secara langsung maupun melalui penyediaan fasilitas bagi masuknya pemain baru ke pasar.

Faktor-faktor yang Mempengaruhi Iklim Investasi

Kepemilikan pemerintah pada perusahaan berpotensi melemahkan iklim investasi dengan tiga cara. *Pertama*, apabila perusahaan milik negara

³ The world Bank, *Op. cit*, hal. 115

bertanggung jawab atas *input* yang dibutuhkan dunia usaha (seperti tenaga listrik, telekomunikasi atau pembiayaan), maka kelemahan perusahaan milik negara tersebut ketika berproduksi menyebabkan munculnya biaya tinggi pada dunia usaha yang tergantung pada *input* tersebut.

Kedua, kepemilikan pemerintah memicu korupsi karena pengurus biasanya memiliki insentif rendah untuk mengurangi praktik suap. Kondisi ini dapat dilihat pada perusahaan di negara transisi ekonomi. Praktik suap-menyuap untuk mendapatkan fasilitas jasa telekomunikasi dan jasa listrik lebih tinggi apabila jasa tersebut dipasok oleh perusahaan milik negara. Karyawan perusahaan milik negara di Asia Selatan mengembangkan suatu sistem yang canggih untuk mendapat suap dari konsumen, hasilnya adalah biaya tinggi bagi perusahaan dan turunnya keuntungan bagi pemerintah, investasi publik turun serta biaya bagi pembayar pajak meningkat.

Ketiga, apabila perusahaan milik Negara mendapat hak monopoli maka kesempatan bagi perusahaan swasta akan hilang. Meskipun terjadi persaingan antara perusahaan milik Negara dan perusahaan swasta akan tetapi sulit menciptakan *level of playing field*. Permasalahan menjadi semakin sulit apabila perusahaan milik Negara diberikan pula kewenangan sebagai regulator, praktik seperti ini, terjadi pada sektor telekomunikasi. Kondisi tidak seimbang tetap terjadi meskipun kewenangan mengatur telah diserahkan kepada lembaga independent karena tekanan untuk memberikan kemudahan kepada perusahaan milik pemerintah terus berlangsung. Perusahaan milik pemerintah seringkali menerima pengecualian baik yang ditetapkan oleh undang-undang maupun atas dasar kebiasaan (praktik) atas perpajakan dan regulasi sehingga mendistorsi persaingan.⁴

Masalah besar yang dihadapi pemerintah dalam menciptakan iklim investasi yang baik adalah kemungkinan terjadinya benturan antara kepentingan dunia usaha dan kepentingan masyarakat. Di satu sisi, dunia usaha adalah pencipta utama kemakmuran, oleh sebab itu iklim investasi harus diciptakan sesuai dengan kepentingan mereka. Di sisi lain, iklim investasi yang baik seharusnya ditujukan

⁴ Studi yang dilakukan Peter J. Buckley, et.al. menyimpulkan bahwa kehadiran perusahaan asing di Cina menghasilkan pembukaan pasar internasional bagi perusahaan Cina. Studi tersebut juga menemukan bahwa perusahaan milik pemerintah tidak menghasilkan manfaat bahkan menimbulkan dampak negatif bagi investor asing. Temuan ini menggarisbawahi pentingnya melakukan reformasi perusahaan milik pemerintah untuk mengabsorpsi kapasitas yang dimiliki perusahaan-perusahaan Cina, Peter J. Buckley, et.al., "The Impact of Inward FDI on the Performance of Chinese Manufacturing Firms", *Journal of International Business Studies*, Vol.33 No.4. (4th Qtr., 2002), hal.637

untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan, bukan hanya bagi kepentingan dunia usaha. Kepentingan dunia usaha dan kepentingan masyarakat ini sering kali berbeda. Sering juga yang terjadi adalah perbedaan preferensi dan prioritas antara dunia usaha dan masyarakat dan antar sesama dunia usaha. Untuk mengatasi benturan kepentingan ada empat tantangan yang harus dihadapi pemerintah. Cara pemerintah mengatasi tantangan tersebut mempengaruhi iklim investasi yang pada gilirannya berpengaruh pula terhadap pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan. Tantangan yang dihadapi pemerintah tersebut adalah:

Pertama, membatasi pemburu rente (*rent-seeking*). Kebijakan tentang iklim investasi adalah sasaran menarik bagi para pemburu rente baik yang berasal dari kalangan dunia usaha, pejabat pemerintah maupun kelompok kepentingan. Korupsi meningkatkan biaya untuk melakukan kegiatan usaha. Korupsi yang dilakukan oleh pejabat tinggi pemerintah menciptakan distorsi pada kebijakan pemerintah. Kolusi dan nepotisme juga menciptakan distorsi. Dengan kata lain, sekelompok masyarakat memperoleh keuntungan dengan cara merugikan kelompok masyarakat lainnya.

Kedua, membangun kredibilitas. Ketidakpastian mempengaruhi keinginan dunia usaha untuk menanamkan modalnya. Pemerintah wajib menyusun dan memberlakukan peraturan yang jelas. Namun peraturan yang jelas saja tidak cukup. Kurangnya kredibilitas menyebabkan tanggapan investor akan rendah seberapa baikpun peraturan dan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah.

Ketiga, meningkatkan kepercayaan publik dan memperkuat legitimasi. Interaksi antara dunia usaha dengan pemerintah tidak terjadi di ruang hampa. Membangun kepercayaan di antara sesama pelaku pasar merupakan persyaratan alamiah bagi suatu transaksi yang produktif dan menurunkan biaya regulasi dan penegakan kontrak. Kepercayaan dan keyakinan publik terhadap pasar dan dunia usaha mempengaruhi bukan hanya kelayakan dari suatu perubahan tetapi juga kesinambungannya (*sustainability*). Selain itu, kredibilitas juga berpengaruh pada reaksi dunia usaha.

Keempat, memastikan bahwa kebijakan yang dikeluarkan mencerminkan kapasitas institusi. Desain kebijakan investasi membutuhkan pertimbangan tentang pengalaman kegagalan pemerintah dan perbedaan yang ada pada kondisi lokal. Pertimbangan yang tidak cukup terhadap kapasitas institusi akan membawa hasil yang buruk bahkan hasil yang merugikan.⁵

Dalam mengatasi kegagalan pasar, pemerintah cenderung melakukan intervensi pada industri keuangan dalam bentuk kredit komando kepada

⁵ The World Bank, *Op.cit*, hal. 36-37

kelompok tertentu, memberikan jaminan terhadap kredit swasta dan menyediakan sumber pembiayaan melalui bank dan perusahaan pembiayaan milik pemerintah. Untuk melindungi industri perbankan domestik pemerintah membatasi persaingan dengan bank asing dan lembaga keuangan lainnya. Dengan alasan untuk menyediakan pembiayaan bagi usaha kecil, pemerintah mendirikan bank. Bank milik pemerintah umumnya memiliki mandat yang luas atau memiliki tugas khusus yaitu mengembangkan industri, sektor atau daerah tertentu dan juga sering menyalurkan kredit bersubsidi.

Di negara berkembang kinerja bank milik pemerintah umumnya buruk.⁶ Mengingat pangsa bank milik Negara yang besar pada industri perbankan menyebabkan kinerja keseluruhan sektor perbankan menjadi buruk pula. Kondisi ini menurunkan akses kepada sumber pembiayaan, menurunkan kompetisi, memperburuk alokasi kredit dan meningkatkan kemungkinan terjadinya krisis keuangan. Untuk meningkatkan kinerja industri keuangan dan mempelajari pengalaman masa lalu terdapat lima pendekatan yang dapat dilakukan yaitu: (1) menjamin stabilitas makroekonomi; (2) meningkatkan kompetensi; (3) menjamin hak debitur, kreditur dan pemegang saham; (4) memfasilitasi arus informasi; dan (5) memastikan bank tidak mengambil resiko berlebihan.

Stabilitas ekonomimakro, khususnya inflasi rendah, penyaluran kredit berkelanjutan dan nilai tukar yang realistis merupakan dasar bagi berfungsinya pasar keuangan yang efektif. Ketidakstabilan ekonomi makro meningkatkan volatilitas suku bunga dan nilai tukar sehingga meningkatkan risiko bank dan nasabahnya. Inflasi tinggi mengurangi modal bank dan menyulitkan mereka mobilisasi dana masyarakat dan melakukan ekspansi usaha. Membatasi persaingan diantara penyedia jasa keuangan memperlemah pertumbuhan ekonomi. Kebijakan yang membatasi kompetisi seperti larangan pendirian bank baru, larangan beroperasinya bank asing dan kehadiran bank milik pemerintah melukai kinerja system keuangan dan akhirnya kinerja perekonomian.

Menghilangkan hambatan terhadap kompetisi terbukti dapat meningkatkan stabilitas sistem perbankan, menurunkan marjin suku bunga dan memperluas akses terhadap sumber pembiayaan. Salah satu cara untuk meningkatkan kompetisi adalah secara berhati-hati mengizinkan pendirian bank baru. Kompetensi bermanfaat bagi munculnya inovasi. Pembuat kebijakan seringkali

⁶ Per September 2005 rasio kredit bermasalah pada dua bank milik Negara masing-masing Bank Mandiri 23,4% dan BNI 14,44% atau setara dengan 63% dari total kredit bermasalah perbankan nasional yang mencapai Rp 53,5 triliun. A. Riawan Amin, "Jurus Mengempiskan NPL", *Bisnis Indonesia*, 23 Maret 2006, hal. B3, lihat juga Majalah Mingguan Tempo, 6-12 Maret 2006, hal.25

khawatir bahwa saingan dari bank asing akan melemahkan system perbankan nasional. Bukti menunjukkan kehadiran bank asing meningkatkan efisiensi dan kinerja industri perbankan domestik dan menurunkan marjin suku bunga. Kondisi seperti ini misalnya terjadi ketika Philipina membolehkan bank asing beroperasi. Bank asing juga bermanfaat untuk inovasi.

Kehadiran bank asing juga dikhawatirkan akan menurunkan akses usaha kecil kepada industri perbankan. Akan tetapi pengalaman Chile dan Peru menunjukkan bukti yang berbeda. Kehadiran bank asing di Negara tersebut justru meningkatkan sumber pembiayaan bagi usaha kecil. Bank asing menyalurkan kredit kepada usaha kecil ternyata lebih besar dibandingkan dengan yang dilakukan oleh perbankan domestik. Situasi yang sama juga terjadi di Argentina. Saingan yang datang dari lembaga keuangan bukan bank, seperti *leasing*, juga memperkuat system keuangan di Argentina.

Pemerintah dapat mengurangi masalah yang dihadapi bank sebagai kreditur dan pemegang saham bank sehingga meningkatkan keinginan mereka menyalurkan kredit. Caranya adalah dengan menjamin hak-hak mereka secara jelas dan bila diperlukan dapat ditegakkan. Aturan hukum yang jelas dan dapat ditegakkan penting untuk berkembangnya system keuangan. Apabila hak kreditur lemah maka lembaga keuangan akan enggan menyalurkan pembiayaan kepada perusahaan yang memiliki resiko tinggi. Lemahnya perlindungan kepada pemegang saham menyebabkan timbulnya keengganan bagi investor untuk menambah modal.

Pemberian kredit merupakan fungsi strategis yang dimiliki bank dan fungsi ini pula yang seringkali menjadi penyebab bangkrutnya suatu bank. Krisis perbankan yang melanda asia pada medio 1997 mengajarkan kita tentang hal tersebut. Pemberian kredit memang merupakan kegiatan yang beresiko tinggi. Karena itu, bank harus mampu menganalisis dan memprediksi suatu permohonan kredit untuk dapat meminimalkan risiko yang terkandung di dalam penyaluran kredit tersebut. Informasi tentang calon nasabah debitur merupakan faktor krusial dalam menentukan tingkat risiko yang bakal dihadapi bank.⁷ Penentuan *eligible* atau *bankable* tidaknya seseorang atau suatu perusahaan tergantung seberapa banyak informasi akurat yang dimiliki bank tentang calon debitur.⁸

⁷ Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*, (Bandung: Books Terrace & Library, 2005), hal. 186

⁸ Pentingnya informasi tentang debitur menjadi alasan bagi Bank Indonesia menerbitkan Peraturan Bank Indonesia (PBI) No. 7/8/PBI/2005 tentang Sistem Informasi Debitur pada 24 Januari 2005. PBI ini dimaksudkan untuk mengatur kembali ketentuan mengenai system informasi debitur agar dapat meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan system informasi antar bank yang selama ini dilakukan melalui

Upaya pemerintah untuk membatasi pengambilan risiko oleh bank dan lembaga keuangan lainnya dilakukan dengan berbagai alasan. Terbatasnya tanggung jawab pemegang saham dapat mengakibatkan kecenderungan bank melakukan kegiatan usaha berisiko tinggi. Penerapan ketentuan kehati-hatian (*prudential regulation*) dapat menurunkan risiko kebangkrutan bank dan sekaligus mengurangi kemungkinan pemerintah terpaksa melakukan bailout. *Prudential regulation* juga dapat mencegah terjadinya *seistemic banking crises*. Akan tetapi pelaksanaannya tidak mudah. Menerbitkan peraturan dan melaksanakannya secara efektif membutuhkan biaya dan keahlian. Tambahan pula, niat baik seringkali dilemahkan oleh korupsi dan nepotisme. Pengawas bank dapat memaksa agar kredit disalurkan kepada kelompok tertentu. Bank juga dapat “membeli” pengawas dan mempengaruhi mereka agar tidak mengambil tindakan meski bank telah melakukan pelanggaran ketentuan.

Masalah-masalah ini menimbulkan keraguan atas efektivitas *prudential regulation* dan pengawasan. Indikator tentang kekuatan pengawasan, pemberlakuan ratio kecukupan modal yang ketat tidak secara tegas memperlihatkan kaitan dengan kinerja bank dan stabilitas system keuangan. Sebaliknya pengawasan yang intensif sering kali berkaitan erat dengan korupsi dan praktik-praktik yang tidak terpuji lainnya. Ketentuan keterbukaan (*sunsine regulation*) yang memaksa dilakukannya transparansi informasi dipandang merupakan alternatif pendekatan untuk membentuk perbankan yang sehat. Sistem perbankan akan berjalan baik apabila disiplin pasar (*market discipline*) diterapkan. Efektivitas pengawasan masyarakat bergantung pada ketentuan dapat ditegakkannya pengungkapan informasi. Disamping itu, juga diperlukan persyaratan adanya perusahaan rating yang bekerja dengan baik, proporsi kepemilikan pemerintah pada bank dikurangi dan lembaga penjamin simpanan didisain dengan baik.

Investasi Asing di Sektor Perbankan

Kehadiran pihak asing dalam perekonomian nasional telah lama menjadi silang pendapat diantara para teoritis dan praktisi pembangunan ekonomi.

System Informasi Kredit (SIK). Untuk mendukung tersedianya informasi yang utuh dan lengkap tentang profil debitur akan dibentuk suatu pusat informasi kredit atau populer dengan sebutan biro kredit (*credit bureau*). Bank Indonesia akan bertindak sebagai fasilitator pembentukan biro kredit tersebut. Untuk mendukung keberhasilan biro kredit tersebut setiap bank umum dan penyelenggara kartu kredit selain bank setiap bulan wajib melaporkan informasi mengenai debitur, pengurus dan pemilik, fasilitas penyediaan dana, agunan, pinjaman dan laporan keuangan debitur kepada Bank Indonesia.

Di sektor perbankan, silang pendapat ini juga berlangsung seru. Kehadiran pihak asing dalam perekonomian nasional suatu Negara, secara teoritis dimaksudkan untuk meningkatkan kapasitas modal dan mendorong kompetisi sehingga pada gilirannya akan menciptakan efisiensi. Namun demikian, kehadiran asing juga menimbulkan sentimen nasionalisme.

Pada industri perbankan, keterlibatan asing dapat di lihat minimal dalam dua periode yaitu sebelum dan sesudah krisis 1997. Sebelum krisis, pihak asing yang ingin melakukan investasi di sektor perbankan dapat melakukannya melalui tiga cara yaitu pembukaan kantor cabang, pendirian bank dengan bermitra dengan bank nasional dan membeli saham melalui bursa efek. Pendirian cabang bank asing, meski dibuka kesempatannya oleh undang-undang, namun demikian secara praktik tidak dimungkinkan karena ketentuan mengenai tata cara pendiriannya tidak pernah dikeluarkan pemerintah. Pendirian bank campuran dapat dilakukan oleh bank diluar negeri bekerja sama dengan bank yang sudah berdiri di Indonesia. Pihak asing dapat memiliki saham bank campuran tersebut maksimal 85%. Pembelian saham bank melalui bursa dapat dilakukan oleh pihak asing maksimal sebesar 49% dari jumlah saham yang dicatat di bursa.

Ketentuan tentang kepemilikan asing ini diubah setelah terjadinya krisis. Untuk pembukaan kantor cabang dipersyaratkan bahwa bank asing yang dapat membuka kantor di Indonesia adalah bank yang memiliki peringkat dan reputasi yang baik. Total aset yang dimiliki bank asing tersebut harus termasuk dalam dua ratus besar dunia. Bank asing yang akan membuka kantor cabang wajib menempatkan dana usaha dalam valuta rupiah atau valuta asing sekurang-kurangnya Rp. 3 trilyun. Sedangkan untuk pendirian bank baru, diberlakukan ketentuan yang lebih ringan, pihak asing tidak lagi dibatasi hanya bank yang harus bermitra dengan bank nasional. Individu dan atau badan hukum bukan bank dibolehkan untuk mendirikan bank baru atau mengakuisisi bank nasional yang sudah berdiri. Maksimal saham yang boleh dimiliki pihak asing ditingkatkan menjadi 99%. Akuisisi melalui bursa dapat dilakukan sebesar 100% dari jumlah saham yang tercatat di bursa. Sedangkan maksimal saham yang dapat dicatatkan di bursa adalah 99%. Perubahan ketentuan ini dimaksudkan untuk mengatasi kelangkaan modal di industri keuangan akibat krisis.

Sementara itu, masih terjadi perdebatan mengenai bentuk badan usaha bank asing yang dibolehkan untuk beroperasi di Indonesia. Bank dalam bentuk perusahaan anak (*subsidiaries*) dari bank asing membawa banyak manfaat kepada industri perbankan dan negara penerima. Bank asing memfasilitasi akses negara penerima (*host countries*) terhadap produk dan teknologi baru dan meningkatkan efisiensi pasar keuangan dan kompetisi. Bank asing juga

menjadikan bank berskala global dapat melakukan diversifikasi modal dan risiko dan mencapai skala ekonomi yang menguntungkan para pemegang saham dan nasabah.⁹ Namun perlu diingat bahwa bank asing dalam bentuk perusahaan anak memiliki karakter tersendiri. Perusahaan induk bank cenderung melakukan sentralisasi seluruh keputusan strategis dan manajemen risiko di kantor pusat. Perusahaan induk membatasi tanggung jawab hukumnya sebesar modal yang ditanamkan pada perusahaan anak. Badan pengawas di negara asal lebih banyak terlibat dalam penyusunan model-model risiko dan memperoleh lebih banyak informasi tentang kondisi perusahaan induk tetapi tidak bertanggung jawab atas potensi kegagalan perusahaan anak.

Perusahaan anak adalah badan hukum independen yang tunduk pada peraturan perundang-undangan negara penerima. Konsekuensinya negara penerima memikul tanggung jawab akhir dalam menyediakan bantuan likuiditas darurat dan mengumpulkan sisa-sisa aset bila terjadi krisis. Negara penerima juga pihak yang wajib menjaga stabilitas keuangan dan memproteksi pembayar pajak yaitu pihak yang akhirnya menanggung biaya apabila ada bank yang bangkrut. Perusahaan induk sebagai pemilik bank secara hukum berhak mewajibkan perusahaan anaknya agar mematuhi setiap strategi bisnis yang mereka anggap tepat untuk memaksimalkan keuntungan. Padahal di antara strategi bisnis tersebut mungkin ada yang tidak sejalan dengan kepentingan perusahaan anak.

Pemisahan dan perbedaan antara perusahaan induk dan perusahaan anak menurut pandangan hukum berbeda dengan pemisahan menurut pandangan ekonomi. Perusahaan anak secara otomatis menikmati keuntungan yang dimiliki oleh perusahaan induk dengan kepemilikannya tersebar. Akan tetapi harus diingat adanya pemisahan secara hukum antara perusahaan anak dan perusahaan induk. Pemegang saham perusahaan induk tidak harus sama dengan pemegang saham perusahaan anak. Dan juga kepentingan mereka juga dapat berbeda khususnya pada waktu krisis.

Perusahaan anak yang secara sistemik memiliki peran penting dalam perekonomian harus mampu berdiri sendiri apabila perusahaan induknya mengalami masalah atau memutuskan untuk menarik investasinya. Pengawas di Negara penerima perlu mendorong agar perusahaan anak memperkuat kemandiriannya tanpa perlu mengatur mereka secara berlebihan. Salah satu solusi yang potensial adalah dengan cara memperluas kepemilikan. Keberadaan pemegang saham minoritas, yang duduk dalam dewan pengurus, akan membuat

⁹ Guillermo Ortiz (Gubernur Bank Sentral Mexico), "A Local Counterweight to Banks' Global Power", *Financial Times*, 17 Februari 2006, hal.13

keputusan diambil untuk kepentingan perusahaan anak. Untuk menciptakan situasi tersebut dibutuhkan ketentuan yang memperkuat dan melindungi kepentingan pemegang saham minoritas. Keberadaan pemegang saham minoritas akan memperbesar kemungkinan perusahaan anak melakukan penawaran umum (*go public*) di bursa lokal. Penawaran umum akan meningkatkan partisipasi masyarakat dan harga saham dapat dijadikan sinyal dan instrument untuk menerapkan disiplin sebagaimana yang ditentukan dalam pilar 3 Basel II.¹⁰ penawaran umum juga akan mendekatkan bank dengan masyarakat setempat.

Terkait dengan investasi asing adalah kehadiran tenaga kerja asing pada industri perbankan. Pro kontra tentang tenaga kerja asing juga dapat menarik perhatian. Dalam rangka komitmen Indonesia untuk sektor perbankan di WTO, pihak asing dibolehkan mempekerjakan tenaga ahli asing di perbankan dengan ketentuan setiap satu tenaga ahli diwajibkan untuk mengangkat dua *under-studies*. Maksud ketentuan ini adalah agar terjadi alih keahlian khususnya di bidang perbankan. Akan tetapi persyaratan *understudies* ini tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Khusus mengenai tenaga kerja asing ini, meskipun liberalisasi yang dilakukan dalam rangka WTO dimaksudkan untuk mengatur *Free movement of personnel*, namun demikian, *Free movement of personnel* masih dikaitkan dengan kepemilikan perusahaan. Artinya, apabila pihak asing diizinkan untuk membeli atau mendirikan suatu perusahaan maka pihak asing tersebut juga dibolehkan untuk membawa atau mempekerjakan tenaga ahli atau pimpinan perusahaan yang berasal dari negaranya atau negara lain. Untuk perbankan misalnya bank asing dibolehkan untuk mempekerjakan tenaga ahli asing di bank tersebut.

Dalam era yang semakin liberal seperti saat ini, melarang masuknya tenaga kerja asing apalagi dalam kaitannya dengan *intra agencies transfer* yaitu pembeli perusahaan dibolehkan untuk membawa pimpinan dan atau tenaga ahli yang dibutuhkannya akan membawa dampak ekonomi politik dan hukum yang negatif. Pendekatan yang harus dilakukan untuk mengatasinya haruslah melalui pendekatan hukum. Satu hal yang harus diperhatikan dalam kaitannya dengan tenaga kerja asing ini adalah tidak adanya standar keahlian yang diterapkan. Standar keahlian ini diperlukan untuk menyaring tenaga kerja asing yang datang ke Indonesia. Pemberlakuan standar profesi ini dapat menyeleksi kehadiran tenaga kerja asing tanpa melanggar kewajiban internasional dalam

¹⁰ Basel II dikeluarkan oleh Bank for Internasional Settlement pada tahun 2001 dan diharapkan mulai berlaku pada tahun 2006. Basel II terdiri dari tiga pilar yang saling terkait yaitu *minimum capital requirement*, *supervisory review process* dan *market discipline*.

rangka komitmen Indonesia di WTO. Perjanjian Perdagangan Jasa (GATS) dalam rangka WTO membolehkan negara anggota untuk menerapkan standar untuk mengakui pendidikan dan keahlian yang dibutuhkan dan harus dipenuhi oleh tenaga kerja yang ingin bekerja di suatu sektor industri jasa. Dalam kaitan ini, seyogianya standar tersebut tidak ditetapkan oleh pemerintah akan tetapi oleh organisasi profesi. Untuk industri perbankan misalnya dapat disusun oleh Perbanas. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi konflik dengan *fit and proper test* yang diberlakukan oleh Bank Indonesia.

Dengan memberlakukan standar profesi dan kewajiban untuk *understudy* maka kekhawatiran dengan semakin dominannya asing dalam kepemilikan bank-bank dapat diminimalkan. Divestasi saham pemerintah yang sedang dilakukan membawa dampak bahwa semakin besarnya saham bank dimiliki asing. Kepemilikan asing tersebut membawa konsekuensi ikutan yaitu masuknya tenaga kerja asing. Oleh sebab itu sudah saatnya diberlakukan ketentuan yang jelas dan transparan mengenai tenaga kerja asing tersebut. Membiarkannya tidak diatur akan berdampak negatif yaitu masuknya tenaga kerja asing yang berkualitas rendah. Hal ini menciptakan industri perbankan yang rapuh. Secara empiris terlihat bahwa kehancuran industri perbankan atau bangkrutnya suatu bank umumnya disebabkan oleh salah kelola dan penerapan prinsip *good governance* yang lemah. Kehadiran bankir asing yang sesuai dengan standar kompetensi yang diatur secara jelas tentunya akan membawa “angin positif” tidak saja untuk alih teknologi tetapi sekaligus membawa budaya kerja (*corporate culture*) yang baik. Dengan demikian selain pemerintah mendapat dana tetapi juga mendapat keahlian. Bukankah pepatah mengatakan “*sekali mending dua tiga pulau terlampaui*”.¹¹

Membangun Iklim Investasi yang Sehat

Undangan kepada asing untuk turut berpartisipasi dalam pembangunan ekonomi nasional dimulai sejak 1967 melalui UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA). UU ini dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum bagi rejim investasi asing Indonesia. Dalam perjalanannya, rejim investasi asing mulai terkotak-kotak (fragmentasi) dimana masing-masing sektor industri mulai memberlakukan ketentuan dan persyaratan yang berbeda. Terfragmentasinya rejim investasi ini sedikit banyaknya menimbulkan masalah terutama bagi investor asing yang ingin berinvestasi di Indonesia. Timbul pertanyaan apakah kondisi seperti ini akan dipertahankan atau diperlukan suatu bentuk rejim investasi baru.

¹¹ Zulkarnain Sitompul, *Op.cit*, hal. 54

Terdapat tiga pendekatan dalam membangun suatu rejim investasi asing. *Pertama*, “pendekatan pragmatis” yang memungkinkan perkembangan dari berbagai sektor sesuai dengan kebutuhan dari masing-masing sektor. *Kedua*, “pendekatan integratif” yang menyatukan berbagai rejim investasi yang sekarang berkembang sehingga muncul suatu rejim tunggal. *Ketiga*, “pendekatan diferensiasi” yaitu menyatukan unsur-unsur yang dapat disatukan untuk mencapai integrasi konsepsional tetapi membolehkan perbedaan apabila perbedaan ketentuan mencerminkan kondisi riil sektor yang bersangkutan.¹²

Perbedaan yang tajam di antara sektor-sektor perekonomian, menyebabkan hampir tidak mungkin untuk menciptakan rejim investasi yang integratif yaitu mengintegrasikan seluruh sektor yang berbeda tersebut menjadi suatu sistem tunggal. Sedangkan rejim yang terkotak-kotak dapat menciptakan disinsentif bagi investor asing. Pilihan kebijakan yang memiliki prospek dan argumentasi yang kuat adalah diferensiasi. Dengan pendekatan ini hal-hal yang dapat diatur secara uniform dapat diterapkan secara menyeluruh disemua sektor. Sebaliknya dimana diperlukan adanya penyesuaian sesuai dengan kenyataan di masing-masing sektor maka hal-hal yang memang memerlukan pendekatan berbeda dapat diterapkan penyesuaian yang diperlukan. Artinya terdapat ketentuan dan persyaratan umum yang sama dan berlaku bagi seluruh sektor dan wilayah.¹³

Tata ulang terhadap rejim investasi mutlak dilakukan mengingat telah berubahnya kondisi perekonomian dunia. Kondisi saat ini merupakan kebalikan dari kenyataan pada tahun 70-an di mana negara yang ingin menanamkan modalnya di Indonesia lebih banyak dari kesempatan yang diberikan oleh pemerintah. Sekarang ini Indonesia memerlukan lebih banyak investasi tersebut dari pada sebelumnya, tetapi untuk memperoleh investasi tersebut Indonesia harus bersaing dengan negara lain.¹⁴ Disamping itu, penentuan kebijakan dibidang investasi bukan lagi masalah bilateral dan unilateral yang seluruhnya ditentukan

¹² Bank Indonesia, *Rejim Investasi di Indonesia dalam kaitannya dengan Perjanjian Hasil Putaran Uruguay*, (Jakarta: Bank Indonesia, 1995), hal.47

¹³ Pendekatan ini telah dicoba pada waktu menyusun komitmen Indonesia di bidang perdagangan jasa dalam rangka Putaran Uruguay/WTO. Harmonisasi tersebut dilakukan dengan menyusun komitmen yang dimuat dalam *horizontal measures* yang berlaku untuk seluruh sektor jasa yang ditawarkan. Dalam kerangka WTO ini sektor jasa yang ditawarkan sebanyak 5 sektor jasa yaitu, sektor pariwisata, keuangan, telekomunikasi, angkutan laut, dan konsultan konstruksi.

¹⁴ Sebelum krisis tahun 1997 Asia Tenggara menarik investasi asing lebih besar dibandingkan Cina. Setelah krisis investasi asing yang datang ke Cina lebih dua kali lipat dibandingkan yang datang ke Asia Tenggara. *The Economist*, 25 Februari-3 Maret 2006, hal.28

oleh negara yang berkepentingan. Masalah investasi asing secara bertahap telah menjadi perhatian lembaga-lembaga internasional. Ada tekanan yang semakin meningkat untuk diterapkannya aturan main internasional di bidang investasi.¹⁵

Berdirinya *WTO* telah memberikan konsekuensi bagi Indonesia sebagai salah satu diantara 125 negara yang ikut menandatangani perjanjian *WTO* dan telah meratifikasinya melalui UU No.7 Tahun 1994 tanggal 2 November 1994. Dengan ratifikasi ini maka seluruh ketentuan dalam *WTO* wajib dilaksanakan oleh Indonesia. Pelaksanaan ketentuan *WTO* tersebut dilakukan dengan menyesuaikan seluruh ketentuan yang berlaku di bidang perdagangan/perekonomian dengan ketentuan-ketentuan *WTO* tersebut.¹⁶

Berkaitan dengan investasi perjanjian *WTO* yang terkait adalah *General Agreement on Trade in Services (GATS)* yang mengatur tentang perdagangan jasa dan perjanjian tentang *Trade Related Investment Measures (TRIMs)*

Prinsip-prinsip dasar yang berlaku dalam *GATS* antara lain yang terpenting adalah :

a. Prinsip non diskriminasi (Most Favoured Nation/MFN)

Prinsip non diskriminasi atau *MFN* adalah suatu prinsip yang menyatakan bahwa suatu kemudahan yang diberikan kepada suatu negara juga harus diberikan untuk negara lain. Prinsip ini bersifat segera (*immediatelly*) dan otomatis (*unconditionally*).

b. Prinsip national treatment

Berdasarkan prinsip ini maka perlakuan (*treatment*) yang diberikan kepada pengusaha atau perusahaan domestik juga harus diberikan kepada pengusaha atau perusahaan asing tanpa diskriminasi.

c. Transparansi

Prinsip transparansi mewajibkan semua anggota mempublikasikan seluruh peraturan perundang-undangan, pedoman pelaksanaan serta seluruh keputusan dan ketentuan yang berlaku secara umum yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun daerah yang berdampak kepada perdagangan jasa.

¹⁵ Sebagai anggota *WTO* Indonesia harus mematuhi aturan main yang ditentukan dalam perjanjian *WTO*, khususnya yang terkait dengan investasi yaitu *TRIMs* dan *GATS*

¹⁶ Pasal XVI ayat 4 perjanjian *WTO* menyatakan bahwa “*Each member shall ensure the conformity of it's laws, regulations and administrative procedures with it's obligations as provided for in the annexed Agreement*”

d. Liberalisasi bertahap

Prinsip ini mewajibkan semua anggota WTO untuk melakukan negosiasi berkesinambungan yang bertujuan untuk menghilangkan hambatan-hambatan perdagangan jasa secara bertahap. Prinsip liberalisasi bertahap dimaksudkan agar liberalisasi yang dimintakan kepada anggota WTO dapat dilaksanakan sejalan dengan tahap perkembangan perekonomian negara tersebut. Dengan demikian diharapkan agar liberalisasi menjadi suatu proses yang tidak mengakibatkan terjadi suatu situasi yang malah akan memperburuk perekonomian negara tersebut.

Perdagangan di bidang jasa yang diatur dalam GATS adalah perdagangan jasa yang dilakukan dengan 4 (empat) cara pemasokan (*mode of supply*).¹⁷ Cara pemasokan yang terkait dengan investasi adalah pemasokan yang dilakukan melalui kehadiran komersial. Kehadiran komersial atau investasi langsung (*Foreign Direct Investment*) di dalam wilayah negara anggota dapat dilakukan melalui:

- a. Pembentukan, akuisisi atau pendirian suatu badan hukum, atau
- b. Pendirian suatu kantor cabang atau perwakilan di dalam wilayah suatu negara anggota dengan tujuan untuk melakukan pemasokan suatu jasa.

Perjanjian TRIMs menetapkan berbagai peraturan dan tindakan tertentu di bidang investasi yang diterapkan Negara anggota telah menghambat dan mengganggu arus perdagangan. Perjanjian TRIMs juga menetapkan bahwa Negara anggota dilarang untuk menerapkan aturan-aturan investasi yang berkaitan dengan perdagangan (TRIMs) yang bertentangan dengan ketentuan Article III GATT tentang "*national treatment*" dan ketentuan Article XI GATT tentang *prohibition of quantitative restrictions*. Pada intinya kedua article tersebut melarang:

- a. Aturan-aturan tentang *local content requirement* yang mengharuskan pembelian produk dari dalam negeri dalam jumlah tertentu oleh suatu perusahaan; atau
- b. Aturan-aturan tentang *trade balancing requirement* yang menentukan bahwa volume atau nilai impor yang boleh dilakukan oleh suatu perusahaan terbatas pada atau dikaitkan dengan jumlah atau nilai ekspor dari produksi lokal yang dihasilkan.

¹⁷ Pasal 1 ayat 2 GATS menentukan 4 cara pemasokan jasa (*mode of supply*) yaitu: a. *cross border*; b. *consumption abroad*; c. *commercial presence*; dan d. *movement of natural person*.

Artinya, Indonesia harus melakukan harmonisasi atau minimal berupaya agar peraturan perundang-undangan di bidang tersebut konsisten dengan ketentuan-ketentuan WTO.

Penutup

Dari tiga pendekatan (pragmatis, integratif, dan diferensiasi) dalam membangun suatu rejim investasi asing, menggunakan pendekatan diferensiasi adalah pilihan kebijakan yang lebih tepat karena pendekatan tersebut memiliki prospek dan argumentasi yang kuat karena berbagai perbedaan yang ada dapat diatur secara menyeluruh di semua sektor. Artinya, terdapat ketentuan dan persyaratan umum yang sama dan berlaku bagi seluruh sektor dan wilayah.

Dalam menciptakan iklim investasi yang sehat, peranan industri perbankan merupakan salah satu faktor pendukung. Namun demikian harus diingat, bahwa dalam kaitannya dengan investasi asing, kredibilitas pemerintah dalam penegakan hukum merupakan faktor utama dalam menciptakan iklim investasi yang sehat. Kalau pada tahun 1980-an nasehat yang diberikan oleh Milton Friedman bagi negara dalam transisi ekonomi adalah "privatisasi, privatisasi, privatisasi", maka pada tahun 2000-an Friedman mengakui kesalahannya dan mengatakan bahwa "rule of law is probably more basic than privatization".

DAFTAR PUSTAKA

- A. Riawan Amin, "Jurus Mengempiskan NPL", *Bisnis Indonesia*, 23 Maret 2006
- Bank Indonesia, *Rezim Investasi di Indonesia dalam Kaitannya dengan Perjanjian Hasil Putaran Uruguay*. Jakarta: Bank Indonesia, 1995.
- G. Silvalingam, *Competition Policy in the Asean Countries*. Singapore: Thompson, 2005.
- Guillermo Ortiz (Gubernur Bank Sentral Mexico), "A Local Counterweight to Banks' Global Power", *Financial Times*, 17 Februari 2006.
- Peter J. Buckley, et.al., "The Impact of Inward FDI on the Performance of Chinese Manufacturing Firms", *Journal of Internasional Business Studies*, Vol.33 No.4 (4th Qtr., 2002). *Tempo*, 6-12 Maret 2006.
- The Economist*, 25 Februari-3 Maret 2006.

The World Bank, world *Development Report 2005 A Better Investment Climate for Everyone*. Washington, DC.: World Bank and Oxford University Press, 2004.

Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*. Bandung: Books Terrace & Library, 2005.

