

July 2021

## KAJIAN TEORI HUKUM MENGENAI LIBERALISASI PERBANKAN DI INDONESIA (Analisa: Teori Hukum Pancasila dalam Bidang Ekonomi terhadap Regulasi mengenai Keberadaan Modal Asing dalam Perbankan di Indonesia)

Anissa Rizkytia  
anissa.rizkytia@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya>

 Part of the [Administrative Law Commons](#), [Civil Law Commons](#), [Constitutional Law Commons](#), [Criminal Law Commons](#), and the [International Law Commons](#)

---

### Recommended Citation

Rizkytia, Anissa (2021) "KAJIAN TEORI HUKUM MENGENAI LIBERALISASI PERBANKAN DI INDONESIA (Analisa: Teori Hukum Pancasila dalam Bidang Ekonomi terhadap Regulasi mengenai Keberadaan Modal Asing dalam Perbankan di Indonesia)," *Dharmasisya*: Vol. 1 , Article 1.  
Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya/vol1/iss2/1>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Dharmasisya by an authorized editor of UI Scholars Hub.

---

# KAJIAN TEORI HUKUM MENGENAI LIBERALISASI PERBANKAN DI INDONESIA (Analisa: Teori Hukum Pancasila dalam Bidang Ekonomi terhadap Regulasi mengenai Keberadaan Modal Asing dalam Perbankan di Indonesia)

## Cover Page Footnote

Bahwa bank sebagai financial intermediary memiliki fungsi utama menghimpun dana dari masyarakat dan selanjutnya dana tersebut dialokasikan atau disalurkan lagi kepada masyarakat yang memerlukan pembiayaan dari bank. Merdeka.com, "Tumbuh tertinggi, kontribusi sector keuangan pada ekonomi terus naik", <https://www.merdeka.com/uang/tumbuh-tertinggi-kontribusi-sektor-keuangan-pada-ekonomi-terus-naik.html>, diakses pada 25 Mei 2019. Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan, UU No.10 tahun 1998, pasal 1 angka 2. Yumeikochi.wordpress.com, "Bank Sang Financial Intermediary", <https://yumeikochi.wordpress.com/2012/02/01/bank-sang-financial-intermediary/>, diakses pada 25 Mei 2019. Terdapat pada ketentuan pasal 2 UU No 7 tahun 1992 tentang Perbankan. Pasal 2 tidak termasuk pasal yang dilakukan perubahan dengan berlakunya UU No.10 tahun 1998, karena UU No.10 tahun 1998 hanya melakukan perubahan sebagian atas ketentuan yang ada pada UU No.7 tahun 1992. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, UUD NRI 1945, pasal 33 (ayat) 1.

## KAJIAN TEORI HUKUM MENGENAI LIBERALISASI PERBANKAN DI INDONESIA

(Analisa: Teori Hukum Pancasila dalam Bidang Ekonomi terhadap Regulasi mengenai Keberadaan Modal Asing dalam Perbankan di Indonesia)

**Anissa Rizkytia**

Fakultas Hukum Universitas Indonesia  
Korespondensi: [anissa.rizkytia@gmail.com](mailto:anissa.rizkytia@gmail.com)

### ABSTRAK

Perekonomian Indonesia memiliki tulang punggung di sektor perbankan untuk menggerakkan roda perekonomian nasional melalui fungsi vitalnya sebagai perantara keuangan. Perbankan Indonesia diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kehati-hatian. Namun, sejak krisis ekonomi global 1998 dan dampak globalisasi yang telah memengaruhi Indonesia, telah terjadi perubahan kebijakan termasuk perubahan regulasi di sektor ekonomi Indonesia, termasuk dalam sektor perbankan, di mana arus liberalisasi semakin kuat. Sebelum krisis, orang asing yang ingin berinvestasi di perbankan dapat membeli saham bank hingga 49 persen dari total saham yang terdaftar di bursa setelah krisis peraturan tersebut kemudian diubah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Komersial Bank tempat kepemilikan saham bank oleh pihak asing diperbolehkan maksimal 99 persen dari jumlah total saham yang bersangkutan. Meskipun dasar filsafat hukum Pancasila tentang kegiatan ekonomi terdapat dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu Demokrasi Ekonomi telah disebutkan secara eksplisit, tetapi dalam perwujudannya masih ditemukan berbagai undang-undang yang tidak mencerminkan filsafat hukum Pancasila. Salah satunya adalah seperti yang akan dibahas dalam penelitian ini, yaitu tentang liberalisasi perbankan atas kepemilikan modal asing di sektor perbankan di Indonesia yang akan dianalisis menggunakan teori Hukum Pancasila (terutama dalam interpretasi pasal 33 Konstitusi yang berkenaan dengan "Cabang-cabang produksi" yang penting bagi negara dan yang memengaruhi kehidupan rakyat dikontrol oleh negara"). Sejauh mana kesesuaian antara teori Hukum Pancasila dan peraturan modal asing dalam perbankan nasional dan kondisi saat ini apakah peraturan tersebut masih sesuai dan efektif untuk mewujudkan tujuan ekonomi nasional berdasarkan filosofi hukum Pancasila.

Kata kunci: Pancasila, Liberalisasi, Kepemilikan saham bank oleh pihak asing,

### ABSTRACT

*The Indonesian economy has a backbone in the banking sector to drive the wheels of the national economy through its vital function as a financial intermediary. Indonesian banking is held based on economic democracy with the principle of prudence. However, since the 1998 global economic crisis and the impact of globalization which has affected Indonesia, there have been policy changes including regulatory changes in the Indonesian economic sector. This change is also included in the banking sector, where the flow of liberalization is getting stronger. Before the crisis, foreigners who want to invest in banking can buy a bank's shares up to 49 percent of the total shares listed on the exchange after the crisis of the rule was then amended through Government Regulation Number 29 Year 1999 concerning Purchase of Shares of Commercial Banks where the ownership of bank shares by parties foreigners are allowed a maximum of 99 percent of the total number of shares concerned. Although the basis of Pancasila's legal philosophy of economic activity is contained in article 33 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, namely Economic Democracy has been explicitly mentioned, but in its manifestation still found various laws that does not reflect the legal philosophy of Pancasila itself. One of them is as will be discussed in this paper, which is about banking liberalization on foreign capital ownership in banking sector in Indonesia which will be analyzed using Pancasila Law theory (especially in the interpretation of article 33 of the Constitution that regarding "Production branches that are important for the state and which affect the livelihood of the people are controlled by the state"). The extent to which the suitability between Pancasila Law theory and the regulation of foreign capital in the national banking and the current condition whether the regulation is still appropriate and effective to realize the objectives of the national economy based on Pancasila legal philosophy.*

*Keywords: Pancasila, Liberalization, Ownership of bank shares by parties foreigners*

## I. PENDAHULUAN

Sebagaimana yang kita tahu, bahwa perekonomian Indonesia hingga saat ini memiliki tulang punggung pada sektor perbankan untuk menggerakkan roda perekonomian nasional

melalui fungsi vitalnya sebagai *financial intermediary*.<sup>1</sup> Data terakhir yang dihimpun oleh BPS (Badan Pusat Statistik) pada tahun 2017 menunjukkan bahwa kontribusi jasa keuangan menjadi penyumbang tertinggi dari pertumbuhan perekonomian Indonesia, dan kontribusi dari jasa keuangan tersebut persentase sumbangsuhnya berasal dari dari industri perbankan yang mencapai 60-70%.<sup>2</sup>

Menurut Undang-Undang Perbankan No.10 tahun 1998, bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.<sup>3</sup> Fungsi utama bank adalah menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat. Arsitektur Perbankan Indonesia ditopang oleh 6 pilar yang bertujuan sebagai sistem perbankan yang sehat, kuat, dan efisien guna menciptakan kestabilan sistem keuangan dalam rangka membantu pertumbuhan ekonomi nasional<sup>4</sup>:

1. Struktur perbankan yang sehat;
2. Sistem pengaturan yang efektif;
3. Sistem pengawasan yang independen dan efektif;
4. Industri perbankan yang kuat;
5. Infrastruktur pendukung yang mencukupi;
6. Perlindungan nasabah.

Perbankan Indonesia berasaskan demokrasi ekonomi dengan prinsip kehati-hatian, hal ini berdasarkan kepada ketentuan pasal 2 pada UU Perbankan<sup>5</sup> yang menetapkan bahwa Perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian. Untuk mempertegas makna asas demokrasi ekonomi ini penjelasan umum dan penjelasan Pasal 2 berbunyi: yang dimaksud dengan demokrasi ekonomi adalah demokrasi ekonomi berdasarkan Pancasila dan undang-undang dasar 1945. Demokrasi ekonomi ini tersimpul dalam Pasal 33 UUD NRI 1945, yaitu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan.<sup>6</sup>

Jika melihat kepada dasar dari dibentuknya Undang-Undang Perbankan yang saat ini berlaku yaitu UU No.10 tahun 1998, dapat diketahui bahwa adanya perubahan atas regulasi mengenai perbankan dipengaruhi oleh faktor globalisasi. Hal ini tercermin dari bagian konsiderans huruf c UU No.10 tahun 1998 yang menyatakan bahwa “*bahwa dalam memasuki era globalisasi dan dengan telah diratifikasi beberapa perjanjian internasional di bidang perdagangan barang dan jasa, diperlukan penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan di bidang perekonomian khususnya sektor Perbankan*”. Globalisasi ini juga lah yang menjadi faktor utamanya dilakukan perubahan berbagai peraturan perundang-undangan di banyak bidang.

---

<sup>1</sup>Bahwa bank sebagai *financial intermediary* memiliki fungsi utama menghimpun dana dari masyarakat dan selanjutnya dana tersebut dialokasikan atau disalurkan lagi kepada masyarakat yang memerlukan pembiayaan dari bank.

<sup>2</sup>Merdeka.com, “Tumbuh tertinggi, kontribusi sector keuangan pada ekonomi terus naik”, <https://www.merdeka.com/uang/tumbuh-tertinggi-kontribusi-sektor-keuangan-pada-ekonomi-terus-naik.html>, diakses pada 25 Mei 2019.

<sup>3</sup>Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan, UU No.10 tahun 1998, pasal 1 angka 2.

<sup>4</sup>Yumeikochi.wordpress.com, “Bank Sang Financial Intermediary”, <https://yumeikochi.wordpress.com/2012/02/01/bank-sang-financial-intermediary/>, diakses pada 25 Mei 2019.

<sup>5</sup>Terdapat pada ketentuan pasal 2 UU No 7 tahun 1992 tentang Perbankan. Pasal 2 tidak termasuk pasal yang dilakukan perubahan dengan berlakunya UU No.10 tahun 1998, karena UU No.10 tahun 1998 hanya melakukan perubahan sebagian atas ketentuan yang ada pada UU No.7 tahun 1992.

<sup>6</sup>Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, UUD NRI 1945, pasal 33 (ayat) 1.

Keberadaan globalisasi di bidang perbankan tidak terlepas dari kenyataan adanya liberalisasi ekonomi. Liberalisasi perbankan adalah bagian integral dari liberalisasi ekonomi. Indonesia dalam era globalisasi tidak dapat menghindari kenyataan dari komitmen dengan perjanjian internasional dimana Indonesia menjadi salah satu pesertanya. Di Indonesia sendiri liberalisasi perbankan mulai terasa adalah sejak diratifikasinya perjanjian internasional GATT-WTO *Agreement* dengan UU No.7 tahun 1994 bulan November 1994, ketentuan GATS 5<sup>th</sup> *Protocol* Desember 1997 *Liberalization of Financial Services*, GATS 26 Februari 1998 *Schedule of Specific Commitments (SOC) Financial Services*, yang pada intinya adalah agar terciptanya perdagangan bebas di antara seluruh negara anggota WTO berdasarkan prinsip-prinsip: National Treatment, Most Favoured Nation, Resiprositas, Transparansi Pasar, dan Persaingan Sehat.<sup>7</sup>

Peristiwa penting yang semakin mendukung dilakukannya liberalisasi perbankan adalah imbas dari adanya krisis ekonomi tahun 1997-1998, dimana pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan baru salah satunya adalah liberalisasi perbankan, sebagaimana yang terdapat pada *Letter of Intent* antara Pemerintah RI dengan IMF. Liberalisasi perbankan ini terutama pada kepemilikan asing pada sector perbankan nasional. Pada butir ke-2 dari *Letter of Intent* tersebut secara eksplisit disebutkan bahwa “*Pemerintah (Indonesia) harus membuat perubahan Undang-Undang yang mencabut batasan kepemilikan asing pada bank-bank yang sudah go public. Inipun sudah dilaksanakan, maka ramai-ramailah pihak asing menguasai perbankan di Indonesia satu demi satu sampai sekarang.*”<sup>8</sup>

Investasi dalam perbankan tersebut bisa datang dari dalam negeri maupun luar negeri. Di dalam negeri peningkatan kebijakan investasi perbankan menunjukkan berbagai peningkatan. Hal ini berlainan dengan investasi asing di perbankan yang masih terjadinya silang pendapat di antara para teoritisasi dan praktisi pembangunan ekonomi. Mengenai kepemilikan bank oleh pihak asing di Indonesia dalam lintasan sejarah perbankan nasional. Keterlibatan asing dapat dilihat minimal dari dua periode yaitu sebelum dan sesudah krisis 1997. Sebelum krisis, pihak asing yang ingin melakukan investasi di perbankan dapat membeli saham bank maksimal sebesar 49 persen dari jumlah saham yang dicatat di bursa.<sup>9</sup> Aturan tersebut kemudian dirubah setelah krisis dengan peraturan baru yaitu PP Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum yang menyebutkan dalam pasal 3 bahwa jumlah kepemilikan saham bank oleh pihak asing diperbolehkan maksimum 99 persen dari jumlah saham yang bersangkutan.

Namun keberadaan globalisasi juga memiliki efek ke dalam bagi semangat nasionalisme. Memasuki era globalisasi semangat nasionalisme dalam bidang ekonomi semakin menguat mengingat perlunya mewujudkan perekonomian nasional yang kuat, tangguh, dan mandiri untuk bersaing dengan negara-negara lain berdasarkan *competitive advantage*. Semangat nasionalisme di bidang ekonomi ini berdasarkan kepada falsafah hukum Pancasila yang tercermin dalam pasal 33 UUD NRI 1945, dimana demokrasi ekonomi berdasar kerakyatan dan kekeluargaan, serta usaha-usaha kooperatif menjawai perilaku ekonomi perorangan dan masyarakat Indonesia. Demokrasi ekonomi ini merupakan jiwa dari Falsafah Hukum Pancasila dalam Kegiatan Ekonomi.

---

<sup>7</sup>Dr. Yunus Husein, S.H., LL.M, Materi Kuliah ke-3 Hukum Perbankan dan Lembaga Keuangan Program Magister Hukum Ekonomi Kelas Sore Tahun 2018, slide no.4.

<sup>8</sup>Soeharto-Online, “Dokumen Loi Indonesia-IMF”, <http://soeharto-online.blogspot.co.id/2008/01/dokumen-loi-indonesia-imf.html>, diakses pada 28 Februari 2019.

<sup>9</sup>Zulkarnain Sitompul, “Industri Perbankan dan Iklim Investasi, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 3 No. 2 – Juni, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, 2006, hal. 35.

Walaupun dasar dari falsafah hukum Pancasila dari kegiatan ekonomi terdapat pada pasal 33 UUD NRI 1945 yang secara eksplisit telah menyebut mengenai tata perekonomian negara kita, namun dalam pengejawantahannya masih ditemukan berbagai peraturan perundang-undangan yang tidak sejiwa atau tidak mencerminkan falsafah hukum Pancasila dalam pasal 33 UUD NRI 1945 tersebut. Salah satunya adalah sebagaimana yang akan dibahas pada tulisan ini, yaitu mengenai liberalisasi perbankan pada kepemilikan modal asing pada sektor perbankan di Indonesia. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah “Apakah benar perbankan termasuk di dalam kategori sektor penting dan menguasai hajat hidup orang banyak sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat 2 UUD NRI 1945?” Kemudian jika memang perbankan termasuk dalam kategori yang dimaksud dalam pasal 33 dimaksud, apakah ketentuan mengenai regulasi di sektor perbankan sudah sesuai dengan jiwa dalam pasal 33 tersebut, mengingat di era globalisasi saat ini pengaruh liberalisasi sangat terasa termasuk juga di dalam perangkat hukum di sektor perbankan? Berangkat dari pertanyaan tersebut tulisan ini akan membahas hal-hal tersebut lebih dalam lagi untuk mencoba mencari jawabannya.

## II. PEMBAHASAN

### A. Bentuk Perekonomian Indonesia berdasarkan Teori Hukum Pancasila

#### 1. Teori Hukum Pancasila

Pandangan Hidup Pancasila menurut Bernard Arief Sidharta, bertolak dari keyakinan bahwa alam semesta dengan segala isinya diciptakan oleh Tuhan.<sup>10</sup> Secara kodrati, keseluruhan pribadi manusia dengan keunikan masing-masing mewujudkan satu kesatuan “kesatuan dalam perbedaan”, sebaliknya dalam kebersamaan (kesatuan) itu tiap manusia/individual memiliki kodrat kepribadian yang unik, sehingga terdapat “perbedaan dalam kesatuan”.<sup>11</sup> Struktur dasar ini dirumuskan dalam sila-sila Pancasila, dengan merumuskan cita Hukum Pancasila yang berintikan<sup>12</sup>:

1. KeTuhanan yang Maha Esa;
2. Penghormatan atas martabat manusia;
3. Wawasan kebangsaan dan wawasan nusantara;
4. Persamaan dan kelayakan;
5. Keadilan social;
6. Moral dan budi pekerti yang luhur;
7. Partisipasi dan transparansi dalam proses pengambilan putusan public.

Ajaran mengenai nilai dan ilmu di atas membentuk teori hukum. Teori hukum tidak dapat dilepaskan dengan Filsafat Hukum, karena keduanya memiliki keterkaitan yang sangat erat. Demikian pula dengan Filsafat Pancasila, tidak dapat dilepaskan dengan Teori Hukum Pancasila.<sup>13</sup> Secara filsafati kajian diawali terhadap masing-masing sila, kemudian hubungan kelima sila secara utuh, karena hakikat masing-masing sila tidak terpisahkan. Hubungan antara sila-sila Pancasila adalah logik, antara sila yang satu dengan sila yang lain berhubungan secara hierarkhis piramidal.<sup>14</sup>

Terdapat 2 (dua) sila dalam Pancasila yang dapat ditafsirkan sebagai Filsafat Hukum Pancasila berkaitan dengan bidang Ekonomi, yaitu<sup>15</sup>:

#### 1) Sila ke-1 (Ketuhanan Yang Maha Esa)

---

<sup>10</sup>Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia, Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistemik yang Responsif terhadap Perubahan Masyarakat*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2013, hal.97.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal.98.

<sup>12</sup> *Ibid.*, hal.99.

<sup>13</sup>Lusiana Tijow, Mendesain Teori Hukum Pancasila, *Jurnal Legalitas* Vol.8 No.2 Oktober 2015, hal.103.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup>Prof. Erman Rajagukguk, S.H., LL.M, Ph.D, hal. 219.

Filsafat Hukum Pancasila mengakui eksistensi Hukum Ekonomi Islam yang tidak mengenal riba. Berkembangnya Ekonomi Syariah dan lahirnya Bank Syariah, Asuransi Takaful, Pasar Modal Syariah dan Sukuk mendapat tempat dalam Filsafat Hukum Pancasila.

## 2) Sila ke-5 (Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia)

Sila ini mendapat tempat dalam Filsafat Hukum Pancasila dapat dilihat dari pengejawantahan Pancasila dalam UUD 1945 terutama pada pasal 33. Pasal 33 ayat UUD 1945 setelah amandemen menyatakan bahwa<sup>16</sup>:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Sila ke-5 inilah yang selanjutnya dapat dikatakan sebagai fondasi dari bentuk perekonomian nasional Indonesia yang kemudian diterjemahkan dalam pasal 33 UUD NRI 1945. Di dalam tulisan ini selanjutnya akan difokuskan pada bahasan atas makna pasal 33 UUD NRI 1945 sebagai dasar perekonomian nasional Indonesia.

Selanjutnya untuk mengetahui tafsiran atas maksud dari pasal 33 UUD NRI 1945 tersebut, akan dibahas berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) atas putusan perkara Judicial Review atas UU No.20 tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan dalam Putusan MK RI No. 001-021-022/PUU-I/2003, terutama membahas mengenai makna dari frase “dikuasai oleh negara” sebagaimana yang terdapat pada pasal 33 ayat (2) UUD NRI 1945 yang seringkali menjadi obyek bahasan atas pembatasan bagi non pemerintah (swasta asing maupun non asing) untuk menguasai suatu cabang produksi yang penting dan dinilai menguasai hajat hidup orang banyak. Adapun tafsiran MK atas pasal 33 UUD NRI 1945 adalah sebagai berikut<sup>17</sup>:

Di dalam putusan MK RI No.001-021-022/PUU-I/2003 terhadap permohonan uji materiil atas UU No.20 tahun 2002 terdapat kutipan putusannya, yaitu sebagai berikut:

1. Konstitusi memberikan kewenangan kepada negara untuk menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak;
2. Kewenangan tersebut ditujukan kepada mereka baik yang akan maupun yang telah mengusahakan produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Negara mempunyai hak diutamakan/didahulukan yaitu negara mengusahakan sendiri dan menguasai cabang produksi tersebut serta pada saat yang sama melarang perorangan atau swasta untuk mengusahakan cabang produksi tersebut;
3. Pada cabang produksi yang telah diusahakan oleh perorangan atau swasta dan ternyata produksinya penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, atas kewenangan pasal 33 ayat (2) UUD 1945 maka negara dapat mengambil alih cabang produksi tersebut dengan cara yang sesuai dengan aturan hukum yang adil.

Kewenangan negara untuk menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak tidaklah dimaksudkan demi kekuasaan semata

<sup>16</sup>Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia, UUD NRI 1945, pasal 33 ayat (1) s.d. ayat (5).

<sup>17</sup>Prof.Erman Rajagukguk, S.H., LL.M., *Filsafat Hukum*, (Disarikan dari materi bahasan Bab 9 Falsafah Hukum Pancasila dan Bidang Hukum Ekonomi hal.219-241).

dari negara, tetapi mempunyai maksud agar negara dapat memenuhi kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD 1945 “... *melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum...*” dan juga “*mewujudkan suatu keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia*”.

Misi yang terkandung dalam penguasaan negara tersebut dimaksudkan untuk memenuhi 3 hal yaitu: 1) ketersediaan yang cukup; 2) distribusi yang merata; 3) terjangkaunya harga bagi orang banyak. Hubungan antara penguasaan negara atas cabang produksi yang penting bagi negara dan hajat hidup orang banyak serta misi yang terkandung di dalam penguasaan negara tersebut merupakan keutuhan paradigm yang dianut oleh UUD 1945, yang dikatakan sebagai cita hukum (*rechtsidee*) dari UUD 1945.

Timbul pertanyaan, mengapa ketiga hal di atas tidak diserahkan kepada sistem ekonomi pasar saja? Karena secara normative UUD 1945 tidak memilih sistem ekonomi pasar, sebagaimana tercermin dalam pasal 33 ayat (4). Kenyataan juga menunjukkan bahwa tidak adanya mekanisme pasar yang sempurna ini sebagaimana yang dinyatakan oleh Joseph E. Stiglitz.

Mahkamah juga mendasarkan keputusannya kepada pendapat para ahli terutama mengenai pengertian dari frase “dikuasai oleh negara”. Mohammad Hatta menyatakan bahwa “cita-cita yang tertanam dalam pasal 33 UUD 1945 ialah produksi yang besar-besarnya sedapat-dapatnya dilaksanakan oleh Pemerintah dengan bantuan capital pinjaman luar negeri. Apabila siasat ini tidak berhasil, maka perlu diberi kesempatan kepada pengusaha asing menanamkan modalnya di Indonesia dengan syarat yang ditentukan Pemerintah”.

Mahkamah juga menimbang bahwa karena pasal 33 sama sekali tidak diartikan anti terhadap ekonomi pasar (mengingat menurut ahli tidak ada satupun sistem ekonomi yang esktrim liberal sepenuhnya begitu juga tidak ada sistem ekonomi yang sepenuhnya bersifat *command/planned economy*) maka tafsiran dinamis atas pasal 33 oleh Mahkamah dilakukan dengan memperhatikan seoptimal mungkin perubahan lingkungan strategis secara nasional maupun global. Pengertian “dikuasai oleh negara” memiliki arti yang lebih tinggi atau lebih luas daripada konsep pemilikan dalam hukum perdata, karena penguasaan negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945 baik di bidang politik maupun ekonomi.

Pengertian “dikuasai oleh negara” juga tidak dapat diartikan hanya sebatas sebagai hak untuk mengatur, karena hal tersebut sudah dengan sendirinya melekat dalam fungsi-fungsi negara tanpa harus disebut secara khusus dalam UUD. Oleh karena itu, baik pandangan yang mengidentikkan penguasaan oleh negara dengan kepemilikan dalam konsepsi perdata maupun hanya sebatas kewenangan pengaturan oleh negara, kedua-duanya ditolak oleh Mahkamah.

Pengertian “dikuasai oleh negara” harus diartikan mencakup penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “*bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya*” termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan public oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelandaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya.

Penguasaan dalam arti kepemilikan perdata (*privat*) yang bersumber dari konsepsi kepemilikan publik berkenaan dengan cabang produksi yang penting bagi hajat hidup orang banyak yang menurut pasal 33 ayat (2) dikuasai oleh negara. Yang harus dikuasai oleh negara adalah cabang-cabang produksi yang dinilai penting penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak, yaitu:

- 1) cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak;
- 2) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak;
- 3) atau tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak.

Cabang produksi yang pada satu waktu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, pada waktu yang lain dapat berubah menjadi tidak penting lagi bagi negara dan tidak menguasai hajat hidup orang banyak. Namun untuk menilai kapan dan apa suatu cabang produksi itu dinilai penting penilaiannya terpulang kepada Pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat. Tetapi, Mahkamah juga berwenang untuk menilai dengan mengujinya terhadap UUD 1945 jika ternyata terdapat pihak yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya karena penilaian pembuat undang-undang tersebut.

Lalu untuk menjamin prinsip efisiensi berkeadilan sebagaimana dimaksud pada pasal 33 ayat (4), maka penguasaan dalam arti pemilikan privat juga harus dipahami bersifat relative dalam arti tidak mutlak selalu harus 100% asalkan penguasaan oleh negara cq. Pemerintah atas pengelolaan sumber-sumber kekayaan dimaksud tetap terpelihara sebagaimana mestinya. Sehingga, Mahkamah berpendapat ketentuan pasal 33 tidak menolak privatisasi, sepanjang privatisasi tidak meniadakan penguasaan negara cq. Pemerintah untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak.

Parameter untuk menilai apakah UU yang diuji menguntungkan atau merugikan adalah: a. efisiensi (dalam teori ekonomi hanya kompetisi saja yang memungkinkan efisiensi tercapai, misal melalui unbundling), b. kontribusi pajak (selama 3 tahun kontribusi pajak dari PLN terus merugi); c. merugikan masyarakat atau tidak (aksesibilitas masyarakat dan harga tarif listrik). Para ahli dari pemohon mendalilkan pokok-pokok sebagai berikut:

1. Listrik sebagai *public utilities* tidak bisa diserahkan ke dalam mekanisme pasar bebas;
2. Dalam mekanisme pasar bebas yang diuntungkan adalah pemilik modal;
3. Jika system kelistrikan dikompetisikan, maka modal itu hanya akan masuk dalam system Jamali (Jawa, Madura, Bali) saja yang pasarnya sudah terbentuk 90 tahun dan di luar Jamali belum terbentuk;
4. Fakta di negara lain menunjukkan bahwa restrukturisasi yang dilakukan ternyata tidak membawa dampak pada turunya harga listrik (contoh di Inggris).

Pokok permohonan Pemohon yang pada dasarnya menyangkut kompetisi dalam kegiatan usaha ketenagalistrikan yang dalam UU No.20 tahun 2002 dilakukan secara terpisah (*unbundled*) oleh badan usaha yang berbeda akan dinilai apakah benar bertentangan dengan UUD 1945 dengan mempertimbangkan 2 hal berikut:

1. Apakah cabang produksi tenaga listrik merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak sehingga harus dikuasai oleh negara;
2. Kalau penguasaan negara dalam pasal 33 UUD 1945 tidak anti terhadap kompetisi dan tidak anti terhadap pasar bagaimanakah penguasaan negara menurut pasal 33 UUD 1945 dapat dilakukan.

Dengan merujuk pada penafsiran Mahkamah atas penguasaan negara sebagaimana telah diuraikan di atas hal dimaksud harus dinilai berdasarkan pasal 33 secara keseluruhan, termasuk penyelenggaraan perekonomian nasional berdasar atas demokrasi ekonomi, prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan atas demokrasi ekonomi, prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, dan berwawasan lingkungan dimana penguasaan negara ditafsirkan juga dalam arti pemilikan privat yang tidak harus 100% (bisa di atas 50% sebagai mayoritas mutlak atau di bawah 50% sebagai mayoritas relatif) sepanjang Pemerintah sebagai pemegang saham mayoritas relative tersebut secara hukum tetap memegang kedudukan menentukan dalam pengambilan keputusan di badan usaha dimaksud.

Dapat disimpulkan bahwa terhadap cabang produksi yang telah dikuasai oleh negara, maka negara harus memperkuat posisi perusahaan/sector ekonomi tersebut agar kemudian secara bertahap dapat menyediakan sendiri kebutuhan yang merupakan hajat hidup orang banyak dan menggantikan kedudukan swasta (terutama kedudukan permodalan asing).

## 2. Pengaturan mengenai Keberadaan Liberalisasi di Sektor Perbankan dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia (Latar Belakang Adanya Liberalisasi Perbankan di Indonesia)

Liberalisasi perbankan adalah bagian integral dari liberalisasi ekonomi. Indonesia dalam era globalisasi tidak dapat menghindari kenyataan dari komitmen dengan perjanjian internasional dimana Indonesia menjadi salah satu pesertanya. Di Indonesia sendiri liberalisasi perbankan mulai terasa adalah sejak diratifikasinya perjanjian internasional GATT-WTO *Agreement* dengan UU No.7 tahun 1994 bulan November 1994, ketentuan GATS 5<sup>th</sup> *Protocol* Desember 1997 *Liberalization of Financial Services*, GATS 26 Februari 1998 *Schedule of Specific Commitments* (SOC) *Financial Services*.<sup>18</sup>

Terlebih sejak Indonesia secara resmi masuk sebagai negara anggota WTO pada tahun 2001 juga ikut mengarahkan ekonomi Indonesia menuju liberalisasi. Secara umum di dalam ketentuan GATT-WTO tersebut terdapat prinsip-prinsip yang harus diselaraskan dan diimplementasikan oleh Indonesia dalam aturan nasionalnya yaitu sebagai berikut<sup>19</sup>:

- Prinsip *National Treatment* (negara tuan rumah harus memberi perlakuan yang sama baik terhadap kepentingan sendiri maupun terhadap kepentingan negara lain);
- Prinsip *Most Favoured Nation/MFN* berarti bahwa jika sebuah negara memberi fasilitas (berupa kelonggaran tarif, kuota, atau lain-lain) kepada salah satu negara penanda tangan yang lain maka fasilitas tersebut dengan sendirinya dan secara otomatis juga tersedia bagi sengenap penandatanganan lainnya.
- Prinsip Resiprositas berarti mengharuskan setiap konsesi diimbangi oleh konsesi yang seimbang bagi semua. Sebab tujuan GATT adalah untuk memberikan keuntungan timbal balik bagi semua pesertanya.
- Prinsip *Transparansi Pasar* berarti negara-negara WTO hanya boleh menerapkan tarif atau bea masuk sebagai alat untuk memproteksi produk lokal. *Kedua*, tarif atau bea masuk tergolong transparan karena penetapannya dilakukan melalui perundingan multilateral, sehingga besarnya tarif sudah dapat diduga oleh para pihak yang terlibat dalam perdagangan ekspor impor.
- Prinsip *Persaingan Sehat*, bahwa semua negara anggota WTO dilarang melakukan praktek dagang yang tidak fair. Termasuk sebagai tindakan tidak fair adalah kebijakan subsidi dan praktek dumping. Jadi pengertian persaingan sehat disini bukan dimaksudkan sebagai larangan monopoli atau sejenisnya.

Intinya adalah agar terciptanya perdagangan bebas di antara seluruh negara anggota WTO berdasarkan prinsip-prinsip di atas.

Peristiwa penting yang semakin mendukung dilakukannya liberalisasi perbankan adalah imbas dari adanya krisis ekonomi tahun 1997-1998, dimana pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan baru sebagai insentif untuk menarik dana asing guna memutar perekonomian nasional. Kebijakan pemerintah ini juga tidak lepas dari adanya persetujuan

---

<sup>18</sup> Dr. Yunus Husein, S.H., LL.M, Materi Kuliah ke-3 Hukum Perbankan dan Lembaga Keuangan Program Magister Hukum Ekonomi Kelas Sore Tahun 2018, slide no.4.

<sup>19</sup>Sukarmi, *Regulasi Antidumping di Bawah Bayang-Bayang Pasar Bebas*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002). (Seperti yang dikutip oleh Fierda Sitorus, "Prinsip-Prinsip GATT/WTO", <http://question211995.blogspot.co.id/2015/09/prinsip-prinsip-gattwto.html>, diakses pada 3 Maret 2019.)

yang ditandatangani oleh Pemerintah RI saat itu dengan IMF (International Monetary Fund) dalam bentuk *Letter of Intent*. Di dalam LoI tersebut IMF memberikan bantuan dana bagi krisis yang melanda ekonomi Indonesia dengan mengajukan klausul yang salah satu isinya adalah mengenai kebijakan liberalisasi perdagangan.

Secara eksplisit mengenai liberalisasi perbankan di Indonesia ada pada butir ke-2 dari LoI tersebut yang menyebutkan bahwa “*Pemerintah harus membuat perubahan Undang-Undang yang mencabut batasan kepemilikan asing pada bank-bank yang sudah go public. Inipun sudah dilaksanakan, maka ramai-ramailah pihak asing menguasai perbankan di Indonesia satu demi satu sampai sekarang.*”<sup>20</sup>

Selain dilatarbelakangi adanya keterikatan Pemerintah Indonesia dengan perjanjian internasional sebagai imbas dari masuknya Indonesia sebagai anggota WTO, serta adanya krisis ekonomi yang melanda sehingga membutuhkan “suntikan dana” dari luar, setidaknya terdapat beberapa faktor yang juga melatarbelakangi adanya liberalisasi di sektor perbankan, yaitu sebagai berikut<sup>21</sup>:

- a) Liberalisasi perbankan dimungkinkannya pemilik oleh pihak asing melalui pendirian bank baru, pembelian saham bank umum melalui bursa atau langsung (dengan pengecualian yang telah beroperasi di Indonesia yang berjumlah 11 bank, termasuk Bank of China yang kembali beroperasi sejak April 2003).
- b) Dibukanya kesempatan bank asing dan bank campuran untuk beroperasi di Indonesia juga diharapkan agar dapat mendorong perbankan serta perekonomian Nasional.
- c) Peran bank asing dirasakan semakin penting antara lain untuk akses ke pasar internasional, *transfer of knowledge* dan memperkenalkan produk yang semakin bervariasi.

### 3. Regulasi mengenai Keberadaan Kepemilikan Asing pada Perbankan di Indonesia

Bentuk eksistensi keberadaan kepemilikan asing pada perbankan di Indonesia adalah melalui 3 (tiga) cara, yaitu sebagai berikut:

#### a) Membuka Kantor Cabang Bank Asing di Indonesia

Pembukaan Kantor Cabang Bank Asing dapat dilakukan apabila bank yang akan membuka Kantor Cabang<sup>22</sup>:

- 1) Memiliki peringkat dan reputasi minimal A dari lembaga pemeringkat internasional terkemuka;
- 2) Memiliki total aset yang termasuk dalam 200 besar dunia;
- 3) Menempatkan dana usaha minimal setara Rp. 3 triliun;
- 4) Memberikan surat pernyataan tidak berkeberatan untuk membuka Kantor Cabang di Indonesia dari otoritas perbankan di negara tempat Kantor Pusat bank.

#### b) Mendirikan Kantor Perwakilan Bank Asing di Indonesia

Pembukaan Kantor Perwakilan Bank asing dapat dilakukan apabila bank yang akan membuka Kantor Perwakilan memiliki total aset yang termasuk dalam 300 besar dunia, Kantor Perwakilan hanya diperkenankan melakukan kegiatan antara lain<sup>23</sup> :

- 1) Memberikan keterangan kepada pihak ketiga mengenai syarat dan tata cara dalam melakukan hubungan dengan Kantor Pusat/Kantor Cabangnya di luar negeri;
- 2) Membantu Kantor Pusat atau Kantor Cabangnya di luar negeri dalam mengawasi agunan kredit yang berada di Indonesia;

---

<sup>20</sup>Soeharto-Online, “Dokumen LoI Indonesia-IMF”, <http://soeharto-online.blogspot.co.id/2008/01/dokumen-loi-indonesia-imf.html>, diakses pada 28 Februari 2019.

<sup>21</sup>Dr. Yunus Husein, S.H., LL.M, Materi Kuliah ke-3 Hukum Perbankan dan Lembaga Keuangan Program Magister Hukum Ekonomi Kelas Sore Tahun 2018, slide no.3.

<sup>22</sup>*Ibid.*, slide no.8

<sup>23</sup> *Ibid.*



- 3) Bertindak sebagai pemegang kuasa dalam menghubungi instansi/lembaga guna keperluan Kantor Pusat atau Kantor Cabangnya di luar negeri;
  - 4) Bertindak sebagai pengawas terhadap proyek-proyek yang sebagian atau seluruhnya dibiayai oleh Kantor Pusat atau Kantor Cabangnya di luar negeri;
  - 5) Melakukan kegiatan promosi dalam rangka memperkenalkan bank;
  - 6) Memberikan informasi mengenai perdagangan ekonomi dan keuangan Indonesia kepada pihak luar negeri atau sebaliknya;
  - 7) Membantu para eksportir Indonesia guna memperoleh akses pasar di luar negeri melalui jaringan internasional yang dimiliki Kantor Perwakilan atau sebaliknya.
- c) Subsidiary (*joint venture*/campuran atau hasil merger/akuisisi)

Subsidiary ini terkait dengan kebijakan pemerintah Indonesia yang menerapkan *Single Presence Policy* atau Kebijakan Kepemilikan Tunggal, yaitu setiap pihak hanya dapat menjadi pemegang saham pengendali pada 1 bank umum di Indonesia. Artinya jika suatu bank asing mau mendirikan lagi bank asing atau perusahaan di bidang yang sama di Indonesia maka cara yang dilakukan adalah bisa dengan melepas salah satu perusahaannya, melakukan *joint venture*, bisa juga dengan melakukan merger atau akuisisi, atau bisa dilakukan dengan cara bank asing tersebut kemudian menjadi  *Holding Company* untuk anak usaha lainnya.

Adapun pengaturan terkait Kebijakan Kepemilikan Tunggal ini diatur di dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan di Indonesia. Sejak mulai berlakunya peraturan kepemilikan tunggal ini, pihak-pihak yang telah menjadi PSP pada lebih dari 1 Bank wajib melakukan penyesuaian struktur kepemilikan sebagai berikut<sup>24</sup>:

- a) Mengalihkan sebagian atau seluruh kepemilikan sahamnya pada salah satu atau lebih Bank yang dikendalikannya kepada pihak lain sehingga yang bersangkutan hanya menjadi PSP pada 1 Bank; atau
- b) Melakukan *merger* atau konsolidasi atas Bank-bank yang dikendalikannya; atau
- c) Membentuk perusahaan Induk di Bidang Perbankan (*Bank holding Company*), dengan cara : mendirikan badan hukum baru sebagai *Bank Holding Company*; atau menunjuk salah satu bank yang dikendalikannya sebagai *Bank Holding Company*.

#### 4. Regulasi atas Kepemilikan Asing pada Perbankan di Indonesia

Selanjutnya dibahas mengenai poin yang paling penting dari subbahasan ini, yaitu mengenai makna dari kepemilikan asing pada sektor perbankan di Indonesia. Mengingat perbankan adalah sektor yang dapat dikatakan sebagai sektor vital bagi perekonomian nasional tentunya batasan mengenai makna kepemilikan asing sangat penting untuk ditelaah. Selanjutnya pada subbahasan berikutnya akan dibahas mengenai makna vitalnya peran perbankan dalam perekonomian Indonesia dan apakah benar perbankan termasuk dalam sector vital dan menguasai hajat hidup orang banyak.

Maksud kepemilikan asing pada perbankan di Indonesia adalah dengan mengacu kepada ketentuan Pasal 22 huruf b Undang-Undang Undang-Undang No.10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan, bahwa Bank Umum hanya dapat didirikan oleh WNI dan atau badan hukum Indonesia dengan WNA dan atau badan hukum asing secara kemitraan.

Adapun makna dari kemitraan di dalam pasal 22 huruf b tersebut tidak dijelaskan jumlah komposisi persentase kepemilikan saham antara badan hukum asing dan badan hukum Indonesia, hanya disebutkan bahwa

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, slide Nomor 12.

*“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.”<sup>25</sup>*

Mengenai kepemilikan bank oleh pihak asing di Indonesia dalam lintasan sejarah perbankan nasional. Keterlibatan asing dapat dilihat minimal dari dua periode yaitu sebelum dan sesudah krisis 1997. Sebelum krisis, pihak asing yang ingin melakukan investasi di perbankan dapat membeli saham bank maksimal sebesar 49 persen dari jumlah saham yang dicatat di bursa.<sup>26</sup> Aturan tersebut kemudian dirubah setelah krisis dengan peraturan baru yaitu PP Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum yang menyebutkan dalam pasal 3 bahwa: *“Jumlah kepemilikan saham bank oleh warga negara asing yang diperoleh melalui pembelian secara langsung melalui bursa efek sebanyak-banyaknya 99 persen dari jumlah saham yang bersangkutan”*. Sehingga ketentuan pasal 22 huruf b tersebut dianggap tidak bertentangan dengan PP No.29 tahun 1999 tentang Pembelian Saham, PBI No.2/27/PBI/2000 tentang Bank Umum, secara unilateral kepemilikan asing baik langsung maupun tidak langsung maksimum sebesar 99%.

Namun kepemilikan asing pada perbankan di Indonesia tersebut menjadi suatu catatan penting, karena hal ini terkait dengan dominasi kepemilikan asing pada sektor vital yaitu perbankan sebagai tulang punggung perekonomian nasional. Untuk mengantisipasi hal tersebut kemudian pemerintah melalui BI melakukan pengaturan lebih lanjut yaitu dengan dikeluarkannya PBI Nomor 14/8/2012 tentang Kepemilikan Saham Bank Umum dimana batasan kepemilikan asing pada bank nasional dibatasi hanya sampai 40% kepemilikan saham, dimana hal ini secara tersirat dapat dibaca dari ketentuan pasal 2 ayat (2) huruf a.<sup>27</sup> Di dalam PBI tersebut tidak membedakan antara kepemilikan asing dan lokal untuk kepemilikan saham pada bank umum. Namun mengingat bentuk peraturan tersebut bersifat teknis dan tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, tentunya aturan tersebut masih lemah jika ingin dijadikan payung hukum atas batasan kepemilikan saham asing pada perbankan di Indonesia.

Terkait kepemilikan asing inilah yang menjadi poin dari pembahasan liberalisasi perbankan pada tulisan ini. Bentuk liberalisasi perbankan pada sector permodalan yang tidak terdapat pembatasan atas kepemilikan modal asing di dalam perbankan nasional ikhawatirkan tersebut lama-lama akan menggerus kemandirian ekonomi bangsa. Mungkin pada saat kebijakan tersebut digulirkan yaitu pada tahun 1998 pelanggaran atas batasan kepemilikan memang cukup membantu menghidupkan perputaran ekonomi nasional melalui dana-dana yang masuk ke Indonesia.

Namun melihat kondisi sekarang dimana sebagai perbandingan bahwa Indonesia jika dibanding negara ASEAN lainnya ternyata adalah paling liberal dalam mengizinkan kepemilikan asing untuk beroperasi di Indonesia melalui sektor perbankan. Sebagai

---

<sup>25</sup> Republik Indonesia, Penjelasan Pasal 22 huruf b, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

<sup>26</sup> Zulkarnain Sitompul. “Industri Perbankan dan Iklim ...”

<sup>27</sup> Bank Indonesia, Peraturan Bank Indonesia Nomor 4/8/2012 tentang Kepemilikan Saham Bank Umum, pasal 2 ayat (2) huruf a yang berbunyi *“Batas maksimum kepemilikan saham pada Bank bagi setiap kategori pemegang saham ditetapkan 40% dari modal Bank, untuk kategori pemegang saham berupa badan hukum lembaga keuangan bank dan lembaga keuangan bukan bank”*.

UNIVERSITAS  
INDONESIA

Veritas, Probitas, Justitia

**DHARMASISYA**  
JURNAL ILMU HUKUM MAGISTER HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS INDONESIA

# DHARMASISYA

Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Volume 1 Nomor 2 (Juni 2020) 645-664

e-ISSN: xxxx-xxxx; p-ISSN: xxxx-xxxx

perbandingan berikut perbandingan liberalnya regulasi bank asing di Indonesia dibandingkan 3 negara ASEAN lainnya<sup>28</sup>:

No.	Regulasi	Negara	Keterangan
1.	Terkait pembukaan kantor cabang	Indonesia	Dengan membeli bank swasta, bank asing bebas membuka kantor cabang
		Malaysia	Pembatasan pembukaan kantor cabang, maksimum 12 cabang (2 di kota besar, 4 di pinggiran kota, dan 6 di pedesaan)
		Thailand	Maksimum 20 kantor cabang
		Singapura	Pembukaan kantor cabang dibatasi
2.	Terkait keberadaan gerai ATM	Indonesia	Gerai ATM tidak dibatasi
		Malaysia	Tidak boleh menempatkan ATM di luar kantor cabang
		Thailand	Maksimum 20 gerai ATM di luar kantor cabang
		Singapura	Pembukaan gerai ATM dibatasi
3.	Persyaratan modal minimum	Indonesia	Modal minimum Rp 3 Triliun hanya untuk pendirian bank baru
		Malaysia	Syarat modal minimum RM 300 juta (100 juta dollar AS) *atau ekuivalen dengan Rp 1,3 Triliun
		Thailand	Modal minimum 10 Miliar Bath
		Singapura	Izin operasional diberikan berjenjang (full bank, wholesale bank, offshore bank, dan merchant bank)
4.	Kepemilikan di bank lokal	Indonesia	Kepemilikan asing di bank lokal diizinkan hingga 99% atas izin BI
		Malaysia	Kepemilikan di bank lokal individu (20%), institusi (30%)
		Thailand	Kepemilikan di bank lokal maksimum 49%
		Singapura	Kepemilikan di bank lokal maksimum 20%

Perlu diingat, bahwa keterlibatan asing sesungguhnya pada saat ini lebih dibutuhkan pada transfer teknologi atau keterampilan. Transfer tersebut dapat dilakukan melalui kegiatan non penyertaan modal. Misal dengan pengadaan infrastruktur, aset-aset. Aset-aset tersebut walaupun dimiliki oleh asing namun pemanfaatannya dapat bermanfaat bagi masyarakat Indonesia dan aset adalah sesuatu yang sewaktu-waktu jika kemitraan antara asing dengan

<sup>28</sup> Sumber: Kompas 23 Mei 2012. (Sebagaimana yang dikutip oleh Satrio Nugroho, mahasiswa Magister Hukum Ekonomi Universitas Indonesia Tahun 2015, sebagai bagian dari Tugas Hukum Perbankan dan Lembaga Keuangan Pengajar: Dr. Yunus Husein, S.H., LL.M., dalam Jurnal "Kepemilikan Asing terhadap Perbankan Nasional dan Peranan Perbankan Syariah dalam Ekonomi Nasional", <https://www.scribd.com/doc/307081143/Kepemilikan-Asing-terhadap-Perbankan-Nasional-Peranan-Perbankan-Syariah-Dlm-Ekonomi-Nasional>, diakses pada 2 Maret 2019.

pihak Indonesia berakhir dapat menjadi milik Indonesia, misalnya melalui BOT (*Build, Operate, and Transfer*) atau kerja sama dengan system bangun guna.

BOT adalah bentuk perjanjian kerja sama yang dilakukan antara pemegang hak atas tanah dengan investor, yang menyatakan bahwa pemegang hak atas tanah memberikan hak kepada investor untuk mendirikan bangunan selama masa perjanjian bangun guna serah (BOT), dan mengalihkan kepemilikan bangunan tersebut kepada pemegang hak atas tanah (Pemerintah atau dapat juga pihak swasta) setelah masa guna serah berakhir. Keberadaan kerjasama BOT juga tidak berimplikasi secara langsung pada fungsi vital perekonomian nasional jika dibandingkan dengan kepemilikan modal pada perbankan nasional. Apalagi jika menilik kegiatan pemerintah saat ini yang sedang gencar-gencarnya membangun infrastruktur, Sebagai salah satu alternatif yang dapat dipilih, BOT dapat digunakan dalam hal perjanjian antara Pemerintah dengan swasta dalam membangun sarana umum lainnya seperti sarana telekomunikasi, jalan tol, tenaga listrik, pertambangan, pariwisata dan lain-lain. Kerja sama ini dapat menjadi alternative solusi kerja sama dalam hal Pemerintah membutuhkan dana dalam melakukan pembangunan.

Selain itu fakta menunjukkan bahwa keberadaan asing yang awalnya dimaksudkan salah satunya untuk transfer teknologi ternyata tidak membawa dampak signifikan bagi perbankan nasional pada khususnya dan pada perekonomian serta pembangunan nasional secara umum.

Kepemilikan asing boleh diimplementasikan dalam kepemilikan bank di Indonesia. Tetapi juga kepemilikan tersebut harus dibatasi agar tidak mendominasi dan mengalahkan potensi sumber daya nasional. Walaupun tidak dipungkiri, terdapat beberapa imbas positif dari keberadaan perbankan asing yang ada di Indonesia misal melalui layanan yang bisa dibilang lebih prima jika dibandingkan bank nasional, dapat menstimulasi peningkatan layanan yang diberikan bank nasional kepada masyarakat. Namun kelemahan pada bidang layanan tersebut tidak bisa dijadikan justifikasi semata-mata atas diperbolehkannya bangsa asing untuk ikut “memutar” roda perekonomian nasional kita yaitu dengan tetap diperbolehkannya struktur kepemilikan modal dalam persentase yang sangat tinggi.

## **B. Kesesuaian antara Teori Hukum Pancasila terhadap Regulasi yang Mengatur mengenai Liberalisasi Sektor Perbankan dengan Kondisi Industri Perbankan Saat Ini**

Untuk mengetahui apakah terdapat kesesuaian antara Teori Hukum Pancasila dengan regulasi yang mengatur mengenai liberalisasi sector perbankan (khususnya pada kepemilikan asing pada permodalan perbankan nasional) akan dilihat dengan menggunakan dua parameter yaitu:

### **1. Apakah benar perbankan termasuk di dalam kategori sektor penting dan menguasai hajat hidup orang banyak sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat 2 UUD NRI 1945?**

Seperti yang telah disebutkan pada bagian sebelumnya bahwa perbankan Indonesia berasaskan demokrasi ekonomi dengan prinsip kehati-hatian, dimana hal ini didasarkan kepada ketentuan pasal 2 pada UU Perbankan yang menetapkan bahwa Perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian.

Selanjutnya untuk mempertegas makna asas demokrasi ekonomi ini penjelasan umum dan penjelasan Pasal 2 berbunyi: yang dimaksud dengan demokrasi ekonomi adalah demokrasi ekonomi berdasarkan Pancasila dan undang-undang dasar 1945. Demokrasi ekonomi ini

tersimpul dalam Pasal 33 UUD NRI 1945, yaitu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan.

Selanjutnya berdasarkan pembahasan pada subbahasan mengenai bentuk perekonomian Indonesia berdasar Teori Hukum Pancasila, maka terdapat pertanyaan apakah perbankan termasuk di dalam kategori sektor penting dan menguasai hajat hidup orang banyak sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat 2 UUD NRI 1945?

Sebagaimana yang telah disampaikan dalam bahasan subbahasan II.2 sebelumnya mengenai putusan Mahkamah Konstitusi No.001-021-022/PUU-I/2003 mengenai makna dari pasal 33 UUD NRI 1945 sebagai dasar dari perekonomian nasional, dimana disebutkan bahwa berkenaan dengan cabang produksi yang penting bagi hajat hidup orang banyak yang menurut pasal 33 ayat (2) dikuasai oleh negara. Yang harus dikuasai oleh negara adalah cabang-cabang produksi yang dinilai penting penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak, yaitu:

- 1) cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak;
- 2) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak;
- 3) atau tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak.

Jika melihat rumusan tafsir MK atas frase “dinilai penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak” tersebut, maka sector perbankan dengan peran vitalnya sebagai *financial intermediary*, yaitu tulang punggung perekonomian nasional dalam menggerakkan roda perekonomian, terlihat dari ketergantungan ekonomi Indonesia yang nilai pertumbuhannya sangat didominasi oleh sektor keuangan yang berasal dari jasa perbankan, maka dapat dikatakan bahwa sector perbankan masuk dalam rumusan angka 2 di atas, yaitu sebagai sector yang penting bagi negara walaupun mungkin tidak langsung menguasai hajat hidup orang banyak.

Sebenarnya secara umum, dapat diterjemahkan bahwa suatu cabang produksi tergolong menguasai hajat hidup orang banyak jika jumlah produksinya terbatas dan merupakan kebutuhan vital seluruh rakyat. Namun, dalam perkembangannya, suatu cabang produksi yang pertumbuhannya pesat hingga menguasai sebagian besar kekuatan ekonomi nasional dapat dikategorikan cabang produksi vital. Karena itu, apabila kolaps, cabang produksi tersebut bisa berdampak sistemik terhadap ekonomi nasional.

Terkait dengan hal yang disebut terakhir, maka dapat juga dikatakan juga bahwa saat ini sector perbankan termasuk dalam rumusan tafsir angka 1 di atas yaitu “cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak”. Mengapa demikian, karena secara fakta menunjukkan misalnya pada logika kasus Bank Century.

Benarkah bank yang tidak menguasai mayoritas dana masyarakat (tidak termasuk bank papan atas) dapat menimbulkan dampak sistemik terhadap bank-bank lainnya? Apakah bank yang bukan bank papan atas patut diberi bail out sampai Rp 6,7 triliun? Andaikata ada bank papan atas yang eksistensinya mendominasi penghimpunan dana masyarakat, maka pemerintah sudah sepatutnya menggolongkan bank itu ke dalam cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Dari logika contoh di atas sebenarnya perbankan walaupun pada awal mulanya mungkin tidak dianggap sebagai suatu cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, namun pada waktu lain dapat berubah menjadi cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak.

Hal ini juga pernah disampaikan oleh Muhammad Chatib Basri (Mantan Menteri Keuangan RI) bahwa tidak pernah ada kepastian mengenai apakah suatu sektor akan tetap menjadi bagian dari cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, artinya tidak mungkin menetapkan cabang-cabang produksi yang dianggap penting secara

permanen. Bahkan, jika dibuat definisinya secara permanen, dikhawatirkan hal tersebut cenderung menjadi absolut, usang, dan anti perubahan.<sup>29</sup>

Sehingga dalam suatu saat suatu cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak akan berubah menjadi tidak lagi menjadi penting bagi negara dan tidak menguasai hajat hidup orang banyak. Namun untuk menilai kapan dan apa suatu cabang produksi itu dinilai penting penilaiannya terpulung kepada Pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat, utamanya dalam menentukan kebijakan regulasi yang akan dibentuk atas suatu bidang ekonomi tertentu.

## **2. Apakah ketentuan mengenai regulasi mengenai liberalisasi di sektor perbankan (khususnya pada kepemilikan asing pada permodalan perbankan nasional) sudah sesuai dengan jiwa dalam pasal 33 UUD NRI 1945?**

Ketentuan mengenai kepemilikan asing dalam sektor permodalan dalam perbankan nasional yang berdasarkan pada asas kemitraan sebagaimana yang terdapa dalam pasal 22 huruf b UU Perbankan tidak mengatur batasan secara pasti mengenai jumlah komposisi persentase kepemilikan saham antara badan hukum asing dan badan hukum Indonesia, sedangkan berdasarkan PP No.29 tahun 1999 tentang Pembelian Saham dan PBI No.2/27/PBI/2000 tentang Bank Umum, secara unilateral kepemilikan asing baik langsung maupun tidak langsung maksimum sebesar 99%.

Walaupun kemudian terbit PBI yang membatasi mengenai kepemilikan modal asing dalam permodalan perbankan di Indonesia melalui PBI Nomor 14/8/2012 tentang Kepemilikan Saham Bank Umum dimana batasan kepemilikan asing pada bank nasional dibatasi hanya sampai 40% kepemilikan saham, namun tidak membedakan antara kepemilikan asing dan lokal untuk kepemilikan saham pada bank umum. Mengingat bentuk peraturan tersebut bersifat teknis dan tidak termasuk dalam hierarkhi peraturan perundang-undangan, tentunya aturan tersebut masih lemah jika ingin dijadikan payung hukum atas batasan kepemilikan saham asing pada perbankan di Indonesia.

Kepemilikan asing pada perbankan di Indonesia tersebut menjadi suatu catatan penting, karena hal ini terkait dengan dominasi kepemilikan asing pada sektor vital yaitu perbankan sebagai tulang punggung perekonomian nasional. Walaupun secara sepiantas dominasi tersebut dijawab dengan adanya ketentuan adanya prinsip kemitraan namun sebagaimana yang telah disebut, persentase dari kemitraan tersebut tidak lah diatur lebih lanjut.

Yang menjadi pertanyaan apakah jika bank asing memiliki saham sebanyak 99% dan pihak lokal memiliki 1% saham tersebut dapat dikatakan bahwa di antara kedua pihak tersebut adalah “*equal*”, setara atau telah memperhatikan asas demokrasi ekonomi sebagai dasar dari penyelenggaraan kegiatan perbankan? Inilah yang kemudian menjadi perhatian.

Mengingat jiwa dari perekonomian nasional adalah sebagaimana yang tercantum dalam pasal 33 UUD NRI 1945 yaitu diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Jiwa perekonomian nasional ini sebenarnya juga telah terdapat dalam UU Perbankan dimana penyelenggaraan perbankan dilaksanakan berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian, dan demokrasi ekonomi adalah demokrasi ekonomi berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Sebagaimana yang kita tahu, bahwa perekonomian Indonesia hingga saat ini memiliki tulang punggung pada sektor perbankan untuk menggerakkan roda perekonomian nasional melalui fungsi *financial intermediary* nya. Bisa

---

<sup>29</sup>Indo progress.com, “Mengadili Konstitusi”, <https://indoprogress.com/2008/01/mengadili-konstitusi/>, diakses pada 25 Mei 2019.

dibayangkan jika keberadaan perbankan asing yang notabene memang memiliki kekuatan finansial yang lebih jika dibandingkan rata-rata perbankan lokal di Indonesia dapat sangat mempengaruhi kemandirian ekonomi nasional.

Kesesuaian aturan mengenai batas penanaman modal yang diizinkan oleh pihak asing dalam industri perbankan di tanah air apakah masih sesuai dengan keadaan saat ini? Mungkin pada saat kebijakan dibukanya izin bagi asing untuk menanamkan modalnya seluas-luasnya di sektor perbankan dikarenakan adanya krisis ekonomi yang terjadi sehingga pelonggaran atas batasan kepemilikan memang cukup membantu menghidupkan perputaran ekonomi nasional melalui dana-dana yang masuk ke Indonesia. Namun kondisi perbankan saat ini menunjukkan bahwa keberadaan bank milik asing semakin condong ke segmen kredit konsumsi.

Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Analisis finansial, Lin Che Wei yang mengatakan, dominasi asing di perbankan Indonesia tidak banyak memberikan kontribusi terhadap perekonomian Indonesia dan akan membawa dampak negatif bagi perkembangan Indonesia. Alasannya, porsi kredit konsumen bank asing lebih besar dibanding bank pelat merah. Bank swasta milik asing seperti PT Bank Danamon Tbk memiliki porsi kredit konsumen sebesar 48 persen, PT Bank CIMB Niaga Tbk (30 persen), dan PT Bank Internasional Indonesia Tbk (35 persen). Sementara itu, bank milik negara seperti PT Bank Mandiri Tbk hanya memiliki porsi kredit konsumen sebesar 15 persen, dan PT Bank Negara Indonesia Tbk (21 persen). Dengan kondisi seperti ini, ia memperkirakan, dalam 5-10 tahun ke depan, pangsa pasar bank BUMN dan swasta yang dimiliki lokal akan terus menyusut. Jika ini terus dibiarkan, bila terjadi krisis, dominasi kepemilikan asing berpotensi meningkatkan risiko pelarian modal.<sup>30</sup>

Selain itu perlu disampaikan kondisi perbankan nasional saat ini dimana dengan adanya PP No.29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum, dimana dominasi asing sangat kentara dalam perbankan nasional. Dibandingkan dengan sektor-sektor industri lain, perbankan menempati daftar paling atas dalam hal keuntungan dan pendapatan. Masuknya asing ke perbankan Indonesia dilatarbelakangi oleh beberapa hal.

Selain saham bank di Indonesia murah, tingkat keuntungan perbankan di Indonesia juga sangat tinggi. Misalnya *net interest margin* (NIM) bank-bank di Indonesia rata-rata enam persen. Bahkan Bank Danamon dan Bank Tabungan Pensiun Nasional (BTPN), NIM-nya mencapai 11% dan 14%. Oleh karenanya, tidak mengherankan apabila banyak bank asing yang membuka cabang di Indonesia. Bahkan, bank atau investor asing kemudian membeli bank-bank nasional ataupun lembaga keuangan nasional lainnya, tak terkecuali dari Malaysia.

Data lembaga analisis dan publikasi data bisnis, finansial dan ekonomi Indonesia KataData, menyebutkan sejumlah bank nasional, mayoritas kepemilikan sahamnya sudah dipegang asing, seperti Bank International Indonesia (BII) 97,5 persen sahamnya dimiliki Maybank, bank terbesar dari Malaysia. Bank Niaga yang kini menjadi Bank CIMB Niaga, 97,9 persen sahamnya dimiliki CIMB Group, bank terbesar kedua Malaysia. Selain itu, Bank Ekonomi 98,94 persen sahamnya dimiliki HSBC Holdings Plc, bank terbesar ketiga dunia yang bermarkas di London. Bank NISP kini menjadi Bank OCBC NISP karena 85,06 persen sahamnya dimiliki OCBC Bank, bank terbesar kedua Singapura. Bank Swadesi yang kini beralih nama menjadi Bank of India Indonesia, 76 persen sahamnya dimiliki Bank of India. Kemudian, Standard Chartered Bank pun menguasai 44,5 persen saham Bank Permata. United Overseas Bank juga tidak mau ketinggalan, bank terbesar ketiga di Singapura itu menguasai

---

<sup>30</sup>Viva.co.id, “ Dominasi Bank Asing Bawa Pengaruh Buruk”, <https://www.viva.co.id/berita/bisnis/315936-dominasi-bank-asing-bawa-pengaruh-buruk>, diakses pada 26 Mei 2019.

98,99 persen saham Bank UOB Indonesia. Terakhir, bank terbesar di Timur Tengah, Qatar National Bank (QNB) Group menguasai 69,59 persen saham Bank QNB Kesawan.<sup>31</sup>

Atas keadaan tersebut maka dapat dikatakan perlunya dilakukan evaluasi atas regulasi yang ada. Karena kembali lagi tujuan dari dibukanya keran liberalisasi modal di sektor perbankan pada awalnya adalah untuk membantu menciptakan industri perbankan nasional yang lebih kuat, sehat, dan berdaya saing kompetitif selain juga sebagai “penyuntik dana” yang dibutuhkan untuk memutar roda perekonomian nasional melalui fungsi vital bank dalam perekonomian Indonesia sebagai *financial intermediary*.

### III. KESIMPULAN

- 1) Bahwa bentuk perekonomian Indonesia berdasarkan teori hukum Pancasila adalah berdasarkan kepada Pancasila (sila ke-5) dan pengejawantahannya yaitu pada Pasal 33 UUD NRI 1945, yabwahaperekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas asas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional, dengan penguasaan atas cabang produksi/ sektor yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.  
Ketentuan pasal 33 tidak menolak privatisasi, ataupun permodalan asing sepanjang privatisasi atau permodalan asing tersebut tidak meniadakan penguasaan negara cq. Pemerintah untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Sehingga konsepsi kepemilikan privat oleh negara atas saham dalam badan-badan usaha yang penting bagi negara dan/atau menyangkut hajat hidup orang banyak tidak dapat didikotomikan atau dialternatifkan dengan konsepsi pengaturan oleh negara.  
Dapat disimpulkan bahwa terhadap cabang produksi yang telah dikuasai oleh negara, maka negara harus memperkuat posisi perusahaan/ sektor ekonomi tersebut agar kemudian secara bertahap dapat menyediakan sendiri kebutuhan yang merupakan hajat hidup orang banyak dan menggantikan kedudukan swasta (terutama kedudukan permodalan asing). Dalam hal ini pengaturan negara dalam pembatasan permodalan asing pada sektor perbankan nasional dapat dilakukan dengan mengutamakan pada asas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional (khususnya untuk mendukung kemandirian bagi perbankan lokal/ yang kepemilikan modalnya tidak dikuasai oleh asing) yaitu melalui adanya pembatasan secara jelas struktur kepemilikan modal yang dapat dimiliki oleh asing pada perbankan nasional.
- 2) Bahwa pengaturan mengenai liberalisasi di sektor perbankan yang di atur di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, terutama terkait dengan struktur permodalan asing di sektor perbankan nasional tidak mengatur batasan secara pasti mengenai jumlah komposisi persentase kepemilikan saham antara badan hukum asing dan badan hukum Indonesia, sedangkan berdasarkan PP No.29 tahun 1999 tentang Pembelian Saham dan PBI No.2/27/PBI/2000 tentang Bank Umum, secara unilateral kepemilikan asing baik langsung maupun tidak langsung dapat maksimum sebesar 99%. Walaupun kemudian terbit PBI Nomor 14/8/2012 tentang Kepemilikan Saham Bank Umum dimana batasan kepemilikan asing pada bank nasional dibatasi hanya sampai 40% kepemilikan saham, namun tidak membedakan antara kepemilikan asing dan lokal untuk kepemilikan saham pada bank umum.

---

<sup>31</sup>Voice.net, “Dominasi Bank Asing Bawa Efek Buruk”,  
<https://membunuhindonesia.net/2013/07/dominasi-bank-asing-bawa-efek-buruk/>, diakses pada 20 Mei 2019.



UNIVERSITAS  
INDONESIA

Veritas, Probatum, Dantilia

**DHARMASISYA**  
JURNAL ILMU HUKUM MAJISTER HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS INDONESIA

# DHARMASISYA

Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Volume 1 Nomor 2 (Juni 2020) 645-664

e-ISSN: xxxx-xxxx; p-ISSN: xxxx-xxxx

Atas hal tersebut terdapat ketidakharmonian antara satu peraturan dengan peraturan lainnya yang mengatur mengenai batasan kepemilikan asing dalam perbankan nasional. Mengingat bentuk peraturan PBI Nomor 14 tersebut bersifat teknis dan tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, tentunya aturan tersebut masih lemah jika ingin dijadikan payung hukum atas batasan kepemilikan saham asing pada perbankan di Indonesia.

- 3) Bahwa terdapat ketidaksesuaian antara teori hukum Pancasila dengan regulasi yang mengatur mengenai liberalisasi di sektor perbankan yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia:
  - a. Dimana berdasarkan tafsiran pasal 33 UUD NRI 1945 sektor Perbankan sebenarnya dapat dikategorikan sebagai sektor/bidang yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak (terutama terkait dengan peran sebagai *financial intermediary* dalam arsitektur perekonomian nasional yang masih mengandalkan perbankan sebagai tulang punggung perekonomian), sedangkan di dalam regulasi yang terkait kepemilikan asing dalam perbankan di Indonesia tidak terdapat batasan yang pasti jumlah komposisi persentase kepemilikan saham antara orang/badan hukum asing dan orang/badan hukum Indonesia.
  - b. Terkait dengan praktik dominasi kepemilikan asing pada sektor vital yaitu perbankan nasional yang notabene memang memiliki kekuatan finansial yang lebih jika dibandingkan rata-rata perbankan lokal di Indonesia dapat sangat mempengaruhi kemandirian ekonomi nasional, mengingat perbankan merupakan tulang punggung yang menggerakkan roda perekonomian nasional. Sehingga hal ini tidak sesuai dengan jiwa perekonomian nasional (juga asas dari penyelenggaraan perbankan nasional) yang dilaksanakan berdasarkan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian, diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Selain itu berdasarkan keadaan industri perbankan saat ini yang cenderung tidak memberikan keuntungan bagi perbankan lokal (lebih banyak pemberian kredit konsumsi dibandingkan bank lokal pelat merah sehingga berpotensi dana masyarakat Indonesia akan dibawa ke luar) maka keberadaan regulasi *existing* sudah tidak sesuai dengan tujuan awal yaitu melalui pengaturan mengenai liberalisasi modal di sektor perbankan untuk membantu menciptakan industri perbankan nasional yang lebih kuat, sehat, dan berdaya saing kompetitif selain juga sebagai “penyuntik dana” yang dibutuhkan untuk memutar roda perekonomian nasional.

## Daftar Pustaka

### Artikel

- Diane Zaini, Zulfi. *Perspektif Hukum sebagai Landasan Pembangunan Ekonomi di Indonesia (sebuah Pendekatan Filsafat)*. Jurnal Hukum Vol. XXVIII, No.2 Desember 2012: Universitas Bandar Lampung, Lampung.
- Nugroho, Satrio. *Kepemilikan Asing terhadap Perbankan Nasional dan Peranan Perbankan Syariah dalam Ekonomi Nasional*. 2015: Universitas Indonesia, Jakarta.

- Sitompul, Zulkarnain. *Industri Perbankan dan Iklim Investasi*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 3 No. 2 –Juni 2006: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, Jakarta.
- Syarofi, Ahmad Muhtar. *Urgensi Amandemen dalam Konstitusi Undang-Undang Perbankan di Indonesia*. Jurnal Ekonomi Syariah IQTISHODIA, Vol.02 No.02:01-14 2017: IAI Al-Qolam, Malang.

## Buku

- Arief Sidharta, Bernard. *Ilmu Hukum Indonesia, Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis yang Responsif terhadap Perubahan Masyarakat*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2013.
- Djumhana, Muhammad. *Hukum Perbankan di Indonesia*. Jakarta: Citra Aditya, 2011.
- Prasetyantoko, A. *Ponzi Ekonomi*. Jakarta: Kompas, 2010.
- Rajaguguk, Erman. *Filsafat Hukum*. Jakarta: Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, 2017.

## Internet

- Gagasan Hukum.wordpress., “Menteri Ekonomi Jalan Tengah”, <https://gagasanhukum.wordpress.com/2009/10/22/menteri-ekonomi-jalan-tengah/>, diakses pada 26 Mei 2019.
- Indo progress.com, “Mengadili Konstitusi”, <https://indoprogress.com/2008/01/mengadili-konstitusi/>, diakses pada 25 Mei 2019.
- Merdeka.com, “Tumbuh tertinggi, kontribusi sector keuangan pada ekonomi terus naik”, <https://www.merdeka.com/uang/tumbuh-tertinggi-kontribusi-sektor-keuangan-pada-ekonomi-terus-naik.html>, diakses pada 25 Mei 2019.
- Scribd.com, Satrio Nugroho, “Kepemilikan Asing terhadap Perbankan Nasional dan Peranan Perbankan Syariah dalam Ekonomi Nasional”, <https://www.scribd.com/doc/307081143/Kepemilikan-Asing-terhadap-Perbankan-Nasional-Peranan-Perbankan-Syariah-Dlm-Ekonomi-Nasional>, diakses pada 2 Maret 2019.
- Soeharto-Online, “Dokumen LoI Indonesia-IMF”, <http://soeharto-online.blogspot.co.id/2008/01/dokumen-loi-indonesia-imf.html>, diakses pada 28 Februari 2019.
- Sukarmi, *Regulasi Antidumping di Bawah Bayang-Bayang Pasar Bebas*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002). (Seperti yang dikutip oleh Fierda Sitorus, “Prinsip-Prinsip GATT/WTO”, <http://question211995.blogspot.co.id/2015/09/prinsip-prinsip-gattwto.html>, diakses pada 3 Maret 2019.)
- Viva.co.id, “Dominasi Bank Asing Bawa Pengaruh Buruk”, <https://www.viva.co.id/berita/bisnis/315936-dominasi-bank-asing-bawa-pengaruh-buruk>, diakses pada 26 Mei 2019.
- Voice.net, “Dominasi Bank Asing Bawa Efek Buruk”, <https://membunuhindonesia.net/2013/07/dominasi-bank-asing-bawa-efek-buruk/>, diakses pada 20 Mei 2019.
- Yumeikochi.wordpress.com, “Bank Sang Financial Intermediary”, <https://yumeikochi.wordpress.com/2012/02/01/bank-sang-financial-intermediary/>, diakses pada 25 Mei 2019.

## Peraturan

- Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, UUD NRI 1945.

- Indonesia. *Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan*, UU No.10 tahun 1998.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Perbankan*, UU No.7 tahun 1992.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Pembelian Saham*, PP No.29 tahun 1999.
- Indonesia. Peraturan Bank Indonesia tentang Bank Umum, PBI No.2/27/PBI/2000.
- Indonesia. Peraturan Bank Indonesia tentang Kepemilikan Tunggal pada Perbankan di Indonesia, PBI Nomor 8/16/PBI/2006.
- Indonesia. Peraturan Bank Indonesia tentang Kepemilikan Saham Bank Umum, PBI Nomor 4/8/2012.

## **Lain-Lain**

- Dr. Yunus Husein, S.H., LL.M, Materi Kuliah ke-3 Hukum Perbankan dan Lembaga Keuangan Program Magister Hukum Ekonomi Kelas Sore Tahun 2018.