

# INDUSTRI PERBANKAN DAN IKLIM INVESTASI

by Zulkarnain Sitompul

## 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 kritikal yang dihadapi pemerintah di negara berkembang. Menyediakan lapangan kerja penting untuk menciptakan keseimbangan dan kedamaian.<sup>1</sup>

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

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-negara kaya minyak dan atau kaya bahan tambang lainnya 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 diinginkan memang diperlukan tenaga ahli khusus, tetapi kebutuhan akan tenaga ahli berkurang pada tahap impementasi. Pemerintah dihampir semua negara berkembang memiliki berlimpah laporan dan rekomendasi berisikan rincian tentang bagaimana meningkatkan kualitas iklim investasi.

Iklm investasi yang baik membutuhkan dukungan berbagai sektor. Pasar keuangan, apabila berfungsi baik, menghubungkan dunia usaha dengan pemberi pinjaman dan meningkatkan minat investor membiayai dunia usaha dan berbagi risiko. Infrastruktur yang baik menghubungkan dunia usaha dengan konsumen dan pemasok serta membantu mereka memanfaatkan teknologi produksi modern. Sebaliknya pasar keuangan dan infrastruktur yang lemah menciptakan hambatan terhadap kesempatan

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

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

berusaha dan meningkatkan biaya baik bagi perusahaan kecil maupun perusahaan multinasional. Hambatan masuk ke pasar menyebabkan berkurangnya saingan bagi perusahaan yang lebih ada sehingga mengurangi insentif munculnya inovasi dan keinginan meningkatkan produktifitas.

Masalah dasar yang dihadapi industri keuangan dan infrastruktur dapat ditelusuri pada terjadinya kegagalan pasar. Di pasar keuangan 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 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 pasar keuangan tertekan dan terdistorsi. Kondisi ini umumnya menghantam pengusaha kecil lebih keras.<sup>3</sup>

Pasar keuangan yang berkembang baik menyediakan jasa sistem pembayaran, memobilisasi tabungan dan mengalokasikan pembiayaan kepada perusahaan yang ingin dan layak melakukan investasi. Apabila pasar keuangan bekerja dengan baik maka sumber dana untuk melakukan investasi tersedia bagi segala bentuk dunia usaha. 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 bertanggung jawab atas input yang dibutuhkan dunia usaha (seperti tenaga listrik, telekomunikasi atau pembiayaan), maka kelemahan perusahaan milik pemerintah tersebut dalam 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 seperti ini terjadi pada sektor telekomunikasi. Kondisi tidak seimbang tetap terjadi meskipun kewenangan mengatur telah diserahkan kepada lembaga independen karena tekanan untuk memberikan kemudahan kepada perusahaan milik pemerintah terus berlangsung. Perusahaan milik

---

<sup>3</sup> The World Bank, *World Development Report 2005 A Better Investment Climate for Everyone*, (Washington, DC.: World Bank and Oxford University Press, 2004), hal. 115

pemerintah sering kali menerima pengecualian baik yang ditetapkan oleh undang-undang maupun atas dasar kebiasaan (praktik) atas perpajakan dan regulasi sehingga mendistorsi persaingan.<sup>4</sup>

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 untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan bukan hanya 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 terdapat empat tantangan dan bagaimana cara pemerintah mengatasi tantangan tersebut mempengaruhi iklim investasi yang pada gilirannya berpengaruh pula terhadap pertumbuhan dan pengurangan kemiskinan. Tantangan yang dihadapi pemerintah adalah:

*Pertama*, membatasi pemburu rente (*rent-seeking*). Kebijakan tentang iklim investasi adalah target menarik bagi para pemburu rente baik dari kalangan dunia usaha, pejabat pemerintah maupun kelompok kepentingan. Korupsi meningkatkan biaya melakukan kegiatan usaha. Korupsi yang dilakukan oleh pejabat tinggi pemerintah menciptakan distorsi pada kebijakan pemerintah. Kolusi dan nepotisme juga menciptakan distorsi. Menguntungkan bagi sekelompok masyarakat 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 respon 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. Kepercayaan diantara 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*). Kredibilitas juga berpengaruh pada reaksi dunia usaha.

*Keempat*, memastikan bahwa kebijakan yang dikeluarkan mencerminkan kapasitas institusional. 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<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Study 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. (4<sup>th</sup> Qtr., 2002), hal.637

<sup>5</sup> *Ibid*, hal. 36-37

Mengatasi kegagalan pasar pemerintah melakukan intervensi pada industri keuangan dalam bentuk kredit komando kepada 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.<sup>6</sup> Mengingat pangsa bank milik negara yang besar pada industri perbankan menyebabkan kinerja keseluruhan sektor perbankan menjadi buruk pula. Kondisi ini menurunkan akses 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 kompetisi, 3) menjamin hak debitur, kreditur dan pemegang saham, 4) memfasilitasi arus informasi dan 5) memastikan bank tidak mengambil risiko berlebihan.

Stabilitas ekonomimakro, khususnya inflasi rendah, penyaluran kredit berkelanjutan dan nilai tukar yang realistis merupakan dasar bagi berfungsinya pasar keuangan yang efektif. Ketidakstabilan ekonomimakro meningkatkan volatilitas suku bunga dan nilai tukar sehingga meningkatkan risiko bank dan nasabahnya. Inflasi yang tinggi mengurangi modal bank dan menyulitkan mereka memobilisasi 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 sistem 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 meningkatkan kompetisi adalah secara berhati-hati mengizinkan pendirian bank baru. Kompetisi bermanfaat bagi munculnya inovasi. Pembuat kebijakan seringkali khawatir bahwa saingan dari bank asing akan melemahkan sistem 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. 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 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, perusahaan pembiayaan juga memperkuat sistem keuangan.

---

<sup>6</sup> Per September 2005 rasio kredit bermasalah pada dua bank milik negara masing-masing 23,4% dan 14,44% atau setara dengan 63% dari total kredit bermasalah perbankan nasional yang menjapai Rp53,5 triliun. A. Riawan Amin, "Jurus Mengempiskan NPL", *Bisnis Indonesia*, 23 Maret 2006, hal. B3

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 sistem keuangan. Apabila hak kreditur lemah lembaga keuangan akan enggan menyalurkan pembiayaan kepada perusahaan yang memiliki risiko tinggi. Lemahnya perlindungan kepada pemegang saham menyebabkan timbulnya kengangan bagi investor untuk menambah modal.

Pemberian kredit merupakan fungsi strategis yang dimiliki bank dan fungsi ini pula yang sering kali menjadi penyebab bangkrutnya suatu bank. Krisis perbankan yang melanda Asia pada medio 1997 mengajarkan kita tentang hal tersebut. Pemberian kredit memang merupakan kegiatan yang berisiko tinggi. 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. Penentuan eligible atau bankable tidaknya seseorang atau suatu perusahaan tergantung seberapa banyak informasi akurat yang dimiliki bank tentang calon debitur.<sup>7</sup>

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 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 sistem keuangan. Sebaliknya pengawasan yang intensif seringkali berkaitan erat dengan korupsi dan praktik-praktik tidak terpuji lainnya. Ketentuan keterbukaan (*sunshine regulation*) yang memaksa dilakukannya transparansi informasi dipandang merupakan alternative pendekatan untuk membentuk perbankan yang sehat. Sistem perbankan akan berjalan baik apabila disiplin pasar (*market discipline*) diterapkan. Efektivitas pengawasan masyarakat tergantung pada ketentuan dapat ditegakkannya pengungkapan informasi. Disamping itu, juga diperlukan persyaratan adanya perusahaan

---

<sup>7</sup> 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 sistem informasi debitur agar dapat meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan sistem informasi antar bank yang selama ini dilakukan melalui sistem 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, penjamin dan laporan keuangan debitur kepada Bank Indonesia.

rating yang bekerja dengan baik, proporsi kepemilikan pemerintah pada bank dikurangi dan lembaga penjamin simpanan didisain dengan baik.

### **Investasi di Sektor Perbankan**

Pada industri perbankan, keterlibatan asing dapat dilihat minimal dalam dua periode yaitu sebelum dan sesudah krisis 1997. Sebelum krisis, pihak asing yang ingin melakukan kegiatan usaha di sektor perbankan dapat melakukannya melalui 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 badan hukum berbentuk bank 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 asset 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. Artinya secara faktual, pihak asing dilarang untuk sementara waktu membuka cabang bank di Indonesia. Sedangkan untuk pendirian bank baru, diberlakukan ketentuan yang lebih ringan, pihak asing tidak lagi dibatasi hanya bank dan 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.

Terkait dengan keanggotaan Indonesia pada WTO, komitmen yang diberikan merupakan komitmen liberalisasi multilateral yang mengikat secara hukum. Oleh karena itu, dalam penyusunannya komitmen tersebut lebih rendah jika dibandingkan dengan ketentuan yang berlaku. Untuk kepemilikan asing melalui bursa efek misalnya komitmen yang diberikan maksimal 49% padahal untuk sektor perbankan misalnya asing dibolehkan memiliki saham bank maksimal 99%. Ketentuan nasional ini disebut dengan *unilateral liberalization* atau disebut juga dengan *autonomous liberalization*. Dalam komitmen ini juga dinyatakan bahwa asing boleh membawa tenaga ahlinya untuk bekerja di perusahaan Indonesia.

Sementara itu, dalam rangka mendapatkan dana segar, pemerintah secara berkesinambungan melakukan divestasi saham-saham yang dimilikinya di perbankan nasional. Saham milik pemerintah tersebut berawal dari program rekapitalisasi yang dilakukan pada tahun 1998 untuk mengatasi kehancuran industri perbankan. Kehadiran pihak asing dalam perekonomian nasional telah lama menjadi silang pendapat diantara para teoritis dan praktisi pembangunan ekonomi. Di sektor perbankan, silang pendapat ini juga berlangsung seru. Kehadiran pihak asing dalam perekonomian nasional suatu

negara, secara teroris dimaksudkan untuk meningkatkan kapasitas modal dan mendorong kompetisi sehingga pada gilirannya akan menciptakan efisiensi. Namun demikian, kehadiran asing juga menimbulkan sentimen nasionalisme.

### **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 di Indonesia. Dalam perjalanannya, rejim investasi asing mulai terkotak-kotak (fragmentasi) dimana masing-masing sektor industri mulai memberlakukan ketentuan dan persyaratan yang berbeda. Terfrakmentasinya rezim 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.

Terdapat tiga pendekatan dalam membangun suatu rejim investasi asing. Pertama, pendekatan pragmatis yang memungkinkan perkembangan dari berbagai sector sesuai dengan kebutuhan dari masing-masing sektor. Kedua, pendekatan integrative yang menyatukan berbagai rejim investasi yang sekarang berkembang sehingga muncul suatu rejim tunggal. Ketiga, pendekatan diferensiasi yaitu menyatukan unsure-unsur yang dapat disatukan untuk mencapai integrasi konsepsional tetapi tetap membolehkan perbedaan apabila perbedaan ketentuan mencerminkan kondisi riil sektor yang bersangkutan.<sup>8</sup>

Perbedaan yang tajam diantara 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 di semua 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.<sup>9</sup>

Tata ulang terhadap rejim investasi mutlak dilakukan mengingat telah berubahnya kondisi perekonomian dunia. Kondisi saat ini merupakan kebalikan dari kenyataan pada tahun 70-an dimana negara yang ingin menanamkan modalnya di Indonesia lebih banyak dari kesempatan yang diberikan oleh pemerintah. Sekarang ini Indonesia memerlukan lebih banyak investasi dari pada sebelumnya tetapi untuk memperoleh investasi tersebut Indonesia harus bersaing dengan negara lain.<sup>10</sup> Disamping itu penentuan kebijakan di bidang investasi bukan lagi masalah bilateral dan unilateral yang seluruhnya ditentukan oleh negara yang berkepentingan. Masalah investasi asing

---

<sup>8</sup> Bank Indonesia, *Rezim Investasi di Indonesia dalam Kaitannya dengan Perjanjian Hasil Putaran Uruguay*, (Jakarta: Bank Indonesia, 1995), hal.47

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup>. Lihat ekonomis ttg arus investasi yang beralih ke cina

secara bertahap telah menjadi perhatian lembaga-lembaga internasional. Ada tekanan yang semakin meningkat untuk diterapkannya aturan main internasional di bidang investasi.<sup>11</sup>

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.<sup>5</sup>

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 (*immediately*) 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.

**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 terjadinya 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*).<sup>22</sup> Cara

---

<sup>11</sup> Sebagai anggota *WTO* Indonesia harus mematuhi aturan main yang ditentukan dalam Perjanjian *WTO*, khususnya yang terkait dengan investasi yaitu *TRIMs* dan *GATS*

<sup>5</sup> Pasal XVI ayat 4 Perjanjian *WTO* menyatakan bahwa "*Each Member shall ensure the conformity of its laws, regulations and administrative procedures with its obligations as provided for in the annexed Agreement.*"

<sup>22</sup> 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*.

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 local yang dihasilkan.

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

Kehadiran bank asing dalam bentuk perusahaan anak (*subsidiaries*) 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 membolehkan bank berskala global mendeversifikasi modal dan risiko dan mencapai skala ekonomi yang menuntungkan para pemegang saham dan nasabah.<sup>12</sup>

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 tetapi tidak bertanggung jawab atas potensi kegagalan perusahaan anak. Perusahaan anak secara badan hukum independent yang tunduk pada peraturan perundang-undangan negara penerima. Konsekuensinya negara penerima penerima memikul tanggung jawab akhir dalam menyediakan bantuan likuiditas darurat dan mengumpulkan sisa-sisa asset bila terjadi krisis. Negara penerima juga berkewajiban menjaga stabilitas keuangan dan memproteksi pembayar pajak yaitu pihak yang akhirnya menanggung biaya apabila ada bank besar 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 diantara strategi bisnis tersebut mungkin ada yang

---

<sup>12</sup>. Guillermo Ortiz (Gubernur Bank Sentral Mexico), "A Local Counterweight to Banks' Global Power", *Financial Times*, 17 Februari 2006, hal.13

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 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 duduk dalam dewan pengurus akan membuat 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.<sup>13</sup> Penawaran umum juga akan mendekatkan bank dengan masyarakat setempat.

Perusahaan anak secara otomatis menikmati keuntungan dimiliki oleh perusahaan induk yang 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.

Dalam kaitannya dengan alih teknologi, komitmen yang diberikan oleh Indonesia dalam rangka WTO, mensyaratkan bahwa pihak asing dibolehkan mempekerjakan tenaga ahli asing di perbankan dengan ketentuan setiap satu tenaga ahli diwajibkan untuk mengangkat dua *understudies*. Dengan demikian, akan terjadi alih keahlian khususnya di bidang perbankan. Akan tetapi persyaratan *understudies* ini tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Salah satu penyebabnya adalah tidak jelasnya ketentuan mengenai persyaratan ahli. Apakah tunduk pada ketentuan ketenagakerjaan atau tunduk pada kewenangan bank sentral.

Khusus mengenai tenaga kerja asing ini, meskipun liberalisasi yang dilakukan dalam rangka WTO dimaksudkan untuk mengatur *free movement of personnel*, namun demikian, saat ini *movement of personnel* masih dikaitkan dengan kepemilikan perusahaan. Artinya, apabila pihak asing diijinkan 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

---

<sup>13</sup> Penjelasan ttg Basel II

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 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 seyogiaya 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 ketentuan *fit and proper test* yang diberlakukan oleh Bank Indonesia.

Dengan memberlakukan standar profesi dan kewajiban menunjuk *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. 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 akan 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 mendayung dua tiga pulau terlampaui.

## **Penutup**

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 nasehat yang diberikannya adalah “*rule of law is probably more basic than privatization*”. \*\*

Jakarta, 2004