

**POLITIK HUKUM  
PERBANKAN NASIONAL  
POLARISASI EKONOMI GLOBAL**

Dr. Zainal Said, M.H.



*The Pinisi Press*

POLITIK HUKUM PERBANKAN NASIONAL  
Polarisasi Ekonomi Global

© Dr. Zainal Said, M.H 2019

*All rights reserved*

---

xiv + 274 hlm; 155 x 230 mm

Cetakan I, Desember 2019

ISBN: 978-602-6941-51-0

---

Penulis: Dr. Zainal Said, M.H.

Pewajah Sampul: The Phinisi Team

Pewajah Isi: The Phinisi Team

Penyunting : Rezki Satris

---

Copyright © 2019

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-undang.

Dilarang Memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, baik secara elektronis maupun mekanis termasuk memfotocopy, merekam atau dengan sistem penyimpanan lainnya tanpa izin tertulis dari penerbit

---

Diterbitkan Oleh:

The Phinisi Press Yogyakarta

Jalan Nitipuran No. 313 Yogyakarta

Nomor telepon: 085292039650

Alamat e-mail: [thephinisipress@yahoo.com](mailto:thephinisipress@yahoo.com)

## KATA PENGANTAR

PANDANGAN Virginia Held (1989:106-123) secara panjang lebar membicarakan sistem hukum dan sistem politik dilihat dari sudut pandang etika dan moral. Ia melihat perbedaan di antara keduanya dari dasar pembenarannya. “Dasar pembenaran deontologis pada khususnya merupakan ciri dan layak bagi sistem hukum, sedangkan dasar pembenaran teleogis pada khususnya ciri dan layak bagi sistem politik. Argumentasi deontologis menilai suatu tindakan atas sifat hakekat dari tindakan yang bersangkutan, sedangkan argumentasi teleogis menilai suatu tindakan atas dasar konsekuensi tindakan tersebut. Apakah mendatangkan kebahagiaan atau menimbulkan penderitaan. Benar salahnya tindakan ditentukan oleh konsekuensi yang ditimbulkannya, tanpa memandang sifat hakekat yang semestinya ada pada tindakan itu.

Sistem hukum, kata Held lebih lanjut memikul tanggung jawab utama untuk menjamin dihormatinya hak dan dipenuhinya kewajiban yang timbul karena hak yang bersangkutan. Dan sasaran utama sistem politik ialah memuaskan kepentingan kolektif dan perorangan. Meskipun sistem hukum dan sistem politik dapat dibedakan, namun dalam berbagai hal sering bertumpang tindih. Dalam proses pembentukan Undang-undang oleh badan pembentuk Undang-undang misalnya. Proses tersebut dapat dimasukkan ke dalam sistem hukum dan juga ke dalam sistem politik, karena Undang-undang sebagai output merupakan formulasi yuridis dari kebijaksanaan politik dan proses pembentukannya sendiri digerakkan oleh proses politik.

Hukum dan politik sebagai subsistem kemasyarakatan adalah bersifat terbuka, karena itu keduanya saling mempengaruhi dan dipengaruhi oleh subsistem lainnya maupun oleh sistem kemasyarakatan secara keseluruhan. Walaupun hukum dan politik mempunyai fungsi dan dasar pembenaran yang berbeda, namun keduanya tidak saling bertentangan. Tetapi saling melengkapi, masing-masing memberikan kontribusi sesuai dengan fungsinya untuk menggerakkan sistem kemasyarakatan secara keseluruhan. Dalam masyarakat yang terbuka dan relatif stabil sistem hukum dan politiknya selalu dijaga keseimbangannya, di samping sistem-sistem lainnya yang ada dalam suatu masyarakat.

Karena itu Maurice Duverger (1981:358) menyatakan: "*hukum didefinisikan oleh kekuasaan; dia terdiri dari tubuh undang-undang dan prosedur yang dibuat atau diakui oleh kekuasaan politik*". Hukum memberikan dasar legalitas bagi kekuasaan politik dan kekuasaan politik membuat hukum menjadi efektif. Atau dengan kata lain dapat dikemukakan bahwa hukum adalah kekuasaan yang diam dan politik adalah hukum yang *in action* dan kehadirannya dirasakan lebih nyata serta berpengaruh dalam kehidupan kemasyarakatan. Hukum tidak dapat ditafsirkan sebagai bagian dari sistem politik. Demikian juga sebaliknya, realitas hubungan hukum dan politik tidak sepenuhnya ditentukan oleh prinsip-prinsip yang diatur dalam suatu sistem konstitusi, tetapi lebih ditentukan oleh komitmen rakyat dan elit politik untuk bersungguh-sungguh melaksanakan konstitusi tersebut sesuai dengan semangat dan jiwanya.

Sebab suatu sistem konstitusi hanya mengasumsikan ditegakkannya prinsi-prinsip tertentu, tetapi tidak bisa secara otomatis mewujudkan prinsi-prinsip tersebut. Prinsip-prinsip obyektif dari sistem hukum (konstitusi) sering dicemari oleh kepentingan-kepentingan subyektif penguasa politik untuk memperkokoh posisi politiknya, sehingga prinsip-prinsip konstitusi jarang terwujud menjadi apa yang seharusnya, bahkan sering dimanipulasi atau diselewengkan. Penyelewengan prinsi-prinsip hukum terjadi karena politik cenderung mengkonsentrasikan

kekuasaan ditangannya dengan memonopoli alat-alat kekuasaan demi tercapainya kepentingan-kepentingan politik tertentu. Di samping itu seperti dicatat oleh Virginia Held (1989; 144) keputusan-keputusan politik dapat bersifat sepenuhnya ekstra legal, selama orang-orang yang dipengaruhinya menerima sebagai berwenang.

Di samping itu kekuasaan tak jarang menampilkan wajahnya yang arogan dan tak terjangkau oleh kontrol hukum maupun rakyat melalui lembaga perwakilan. Padahal salah satu esensi dari negara yang berdasar atas hukum adalah bahwa kekuasaan pun mesti tunduk dan bertanggung jawab untuk mematuhi hukum. Kekuasaan politik yang dijalankan dengan menghormati hukum, merupakan yang dijalankan sesuai dengan kehendak rakyat yang berdaulat. Carol C Gould (1993: 244) menyatakan: “mematuhi hukum sebagai bagian dari kewajiban politik”. Aturan hukum dan juga kehidupan sosial yang berperaturan berfungsi sebagai salah satu kondisi bagi kepelakuan. Hukum mencegah gangguan dan sekaligus menjaga stabilitas dan koordinasi kegiatan masyarakat. Dengan demikian memungkinkan tindakan orang lain dan membuat rencana masa depan.

Hal itu akan menjadi realitas apabila sistem hukum dan politik berfungsi dengan baik menurut kewenangan-kewenangan sah yang diatur dalam konstitusi. Sistem check and balance akan terlaksana bila kekuasaan politik menghormati hukum dan dikontrol oleh rakyat secara efektif melalui lembaga perwakilan rakyat. Untuk mewujudkan lembaga hukum dan politik yang saling melengkapi memang diperlukan komitmen yang kuat dan kesungguhan melaksanakan demokratisasi dan penegakkan wibawa hukum. Semua itu bergantung kepada pemahaman dan tanggung jawab kita yang lebih dalam untuk memfungsikan lembaga hukum dan politik sesuai dengan jiwa dan semangat konstitusi, maupun dalam membangun budaya masyarakat yang kondusif untuk menegakkan prinsip-prinsip tersebut.

Dalam konteks ini, berdasarkan tuntutan bentuk hukum yang tertuang dalam UU No.10 Tahun 1998 tentang Perbankan mengharuskan pengelolaan bisnis perbankan harus berbentuk

Perseroan Terbatas (PT). Dalam PT dianut sistem penanaman modal yang berbentuk saham. Istilah saham itu sendiri dibagi dalam dua bagian; saham atas nama dan saham atas tunjuk (Kansil, 2001). Sebagaimana diketahui bahwa sifat putusan oleh mayoritas dalam suatu RUPS tidak selamanya *fair* bagi pemegang saham minoritas, meskipun cara pengambilan putusan secara mayoritas tersebut dianggap yang paling demokratis. Dengan sistem putusan mayoritas tersebut, bisa saja seorang yang sudah membiayai perusahaan sampai 48 dengan memegang saham 48% dalam hubungan dengan pengendalian dan pengambilan keputusan dalam perusahaan, mempunyai kedudukan yang persis sama dalam pemberian suara dengan pemegang hanya 1% saham, dan akan sangat berbeda dengan pemegang saham 51%.

Ini menjadi tidak *fair* karena terjadi dikotomi pemegang saham; pemegang saham mayoritas dan pemegang saham minoritas yang berdampak pada munculnya kekuasaan mayoritas dengan perlindungan minoritas (*majority rule minority protection*) (Fuady, 2005: 5). Adanya prinsip *One Share One Vote* yang berlaku pada PT telah menciptakan hubungan asimetris antar-pemegang saham. Persoalan yang timbul adalah bagaimanakah menempatkan kepentingan masing-masing pemegang saham pada porsinya, agar tidak terjadi pemegang saham mayoritas maupun tirani pemegang saham minoritas Wilamarta, (2002: X). Inilah yang menjadi dasar pertimbangan dalam perlindungan pemegang saham minoritas karena arah kebijakan suatu perseroan ditentukan oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Dalam hal ini, pihak mayoritaslah yang diuntungkan dalam pengambilan keputusan yang mengacu pada prinsip *one share one vote*.

Terlepas dari rangkaian di atas, penulis mengucapkan terima kasih tak terhingga kepada Profesor Dr. Irwan Abdullah dan keluarga, yang telah memberikan segala bentuk kebaikannya sejak 2008 hingga saat ini. Kepada ‘Tuan Guru’ Dr. Zuly Qodir, penulis juga mengucapkan terima kasih atas dukungan dan bimbingannya selama ini. Tuan Guru juga sebagai kolega, teman bahkan saudara. Selama penulis mengenal kedua ‘guru’ ini, penulis sangat merasakan perubahan-perubahan

akademik serta perubahan paradigma dalam menata kehidupan terutama mengenai perihal kemanusiaan. Apalagi terkait mengenai keilmuan khususnya kebijakan, budaya dan politik hukum.

Di kalangan Pimpinan kampus, penulis juga mengucapkan terima kasih setinggi-tingginya kepada bapak Rektor IAIN Parepare yang telah banyak mengajari penulis tentang hal kepemimpinan serta semangat dan dukungan moril dan materil dalam penyelesaian buku ini. Sulit rasanya untuk menguatifikasi apalagi membalas jasa baik mereka, hanya Allah SWT yang mampu dan akan memeberikan balasan segala kebaikan tersebut. Semoga Allah mencatatnya sebagai amal ibadah dan dibalasnya berbagai kebaikan. Sekali lagi, penulis sangat berteima kasih atas dukungan semua pihak atas proses terbitnya buku ini. Semoga buku ini memberikan manfaat yang luas bagi perkembangan keilmuan dan kemaslhatan manusia, penulis sangat terbuka terhadap

segala benyuk kritikan konstruktif untuk penyempurnaan buku ini.

Yogyakarta, Desember 2019





## DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	iii
Daftar Isi .....	ix
Daftar Tabel.....	xi
Daftar Lampiran .....	xiii
<b>BAB I : Perbankan Nasional Di Indonesia.....</b>	<b>1</b>
1.1 Perbankan Dalam Tekanan Ekonomi Global .....	1
1.2 Relasi Budaya Dengan Kuasa.....	12
1.3 Proses Pembentukan Keputusan .....	21
<b>BAB II : Latar Sosio Ekonomi, Prediksi Dan Preskripsi</b>	
<b>Kebijakan UU Nomor 10 Tahun 1998.....</b>	<b>29</b>
2.1 Budaya Politik Dan Kolektivisme .....	29
2.2 Pelaku Dan Sumber, Kepentingan Dan Penguasaan.....	36
2.3 Cacatan Kepentingan-Diri Pelaku Purposif .....	41
2.4 Hubungan Sederhana Dan Kompleks.....	49
<b>BAB III : Deskripsi Proses Perumusan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan Berlangsung .....</b>	<b>53</b>
3.1. Pembicaraan Tingkat Pertama.....	53
3.2. Pembicaraan Tingkat Kedua .....	57

3.3 Pembicaraan Tingkat Iii.....	68
3.4. Pembicaraan Tingkat Keempat.....	80
<b>BAB IV : Aktor-Aktor Yang Terlibat Dalam Perumusan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan.....</b>	<b>97</b>
4.1 Hegemoni Partai-Partai Politik.....	97
4.2 Reproduksi Kekuasaan Negara.....	111
4.3 Desakan Arus Globalisasi.....	131
4.4 Ketergantungan: Imf Dan Bank Dunia.....	142
4.5 Ekonomi Politik Privatisasi.....	145
<b>BAB V : Kepentingan-Kepentingan Yang Mempengaruhi Proses Perumusan Undang-Undang Nomor 10 Tahun1998 Tentang Perbankan .....</b>	<b>161</b>
5.1. Pragmatisme Korporasi Besar .....	161
5.2 Basis Kekuasaan Dalam Ekonomi Politik .....	184
5.3 Afiliasi Ekonomi Internasional.....	192
5.4. Konstruksi Kepentingan Kelompok.....	211
5.5 Rekonstruksi Ekonomi Nasional.....	217
<b>BAB VI : Penutup .....</b>	<b>227</b>
6.1 Kesimpulan.....	227
6.2 Rekomendasi.....	230
<b>Bibliografi.....</b>	<b>231</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1	: Modal lari pada Oktober 1997-September 1998.....	82
Tabel 2	: Pembicaraan Tingkat I, Penetapan pembahasan dan penanganan RUU tentang perubahan atas UU No. 7 Tahun 1992 tentang perbankan.....	99
Tabel 3	: Penjelasan Pemerintah (Menteri Keuangan).....	100
Tabel 4	: Pemandangan umum fraksi ABRI.....	116
Tabel 5	: Ketimpangan Distribusi Pendapatan .....	148
Tabel 6	: Perkembangan Jumlah BUMN .....	151
Tabel 7	: 10 BUMN terbesar 2007.....	152
Tabel 8	: Perubahan indikator kinerja BUMN Indonesia secara keseluruhan pascaprivatisasi .....	154
Tabel 9	: Pemandangan umum fraksi Karya Pembangunan..	164
Tabel 10	: Pemandangan umum fraksi Persatuan Pembangunan .....	165
Tabel 11	: Grup Bisnis Milik Orang Cina .....	170
Tabel 12	: Pemandangan umum fraksi Partai Demokrasi Indonesia.....	173
Tabel 13	: Pengantar Musyawarah DPR-RI Pada Rapat Pembicaraan Tingkat III Komisi VIII DPR-RI .....	178

Tabel 14 : Pengantar Musyawarah DPR-RI pada Rapat Pembicaraan Tingkat III Komisi VIII DPR-RI .....	186
Tabel 15 : Jawaban pemerintah Terhadap Pemandangan umum DPR-RI .....	194
Tabel 16 : Pengantar Musyawarah DPR-RI pada Rapat Pembicaraan Tingkat III Komisi VIII DPR-RI .....	208
Tabel 17 : Pengantar Musyawarah DPR-RI pada Rapat Pembicaraan Tingkat III Komisi VIII DPR-RI .....	214
Tabel 18 : Pengantar Musyawarah DPR-RI pada Rapat Pembicaraan Tingkat IV Komisi VIII DPR-RI .....	219
Tabel 19 : Pengantar Musyawarah DPR-RI pada Rapat Pembicaraan Tingkat IV Komisi VIII DPR-RI .....	223

## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 : Pembicaraan Tingkat Pertama.....	239
Lampiran 2 : Penjelasan Menteri Keuangan Mewakili Pemerintah Mengenai Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan .....	243
Lampiran 3 : Pembicaraan Tingkat Kedua .....	246
Lampiran 4 : Pemandangan Umum Fraksi Karya Pembangunan Mengenai Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan .....	250
Lampiran 5 : Pemandangan Umum Fraksi Persatuan Pembangunan Dpr-Ri Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan Disampaikan Dalam Rapat Paripurna DPR-RI Pada Tanggal 1 September 1998 .....	254
Lampiran 6 : Pemandangan Umum Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Terhadap Rancangan Undang-Undang Atas Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan .....	257

Lampiran 7 : Jawaban Pemerintah Terhadap Pemandangan Umum DPR-RI Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan .....	261
Lampiran 8 : Pembicaraan Tingkat III.....	265
Lampiran 9 : Pembicaraan Tingkat Keempat.....	269

# BAB I

## PERBANKAN NASIONAL DI INDONESIA

### 1.1 PERBANKAN DALAM TEKANAN EKONOMI GLOBAL

HADIRNYA Undang-Undang No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (PT) atas Pergantian Undang-Undang No.1 tahun 1995 merupakan angin segar dalam dunia perekonomian nasional. Regulasi perundang-undangan dituntut dapat mengikuti pesatnya perkembangan perekonomian dalam dunia global khususnya mengenai desakan pasar bebas. Salah satu dasar pertimbangan diterbitkannya undang-undang (UU) tersebut adalah perekonomian nasional yang diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional, perlu didukung oleh kelembagaan perekonomian yang kokoh dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Perbankan nasional juga mengacu pada bentuk perseroan seperti yang tertuang dalam UU ini.

Kehadiran hukum perbankan dalam khazanah sistem hukum Indonesia merupakan suatu *Conditio Sinequa Nan*. Hal itu seiring dengan semakin berkembang dan pesatnya bisnis perbankan dalam sistem perekonomian nasional. Perkembangan bisnis perbankan tersebut telah diantisipasi dengan lahirnya Undang-Undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagai pengganti Undang-Undang No. 14 Tahun 1967 tentang pokok Perbankan, yang kemudian disempurnakan

dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan. Kini dunia perbankan nasional mempunyai landasan hukum yang memadai dalam rangka mewujudkan sistem perbankan nasional yang stabil. Dengan terbitnya undang-undang ini, perbankan di Indonesia akan terlindungi. Undang-undang tersebut memuat hukum-hukum tentang perbankan yang mencakup peraturan tentang bank, kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses melaksanakan kegiatan usaha (Hermansyah, 2005: 40).

Secara implementasi perbankan, di dalamnya belum diatur mengenai perlindungan hukum pemegang saham minoritas. Melihat UU No. 7 Tahun 1992 serta perubahannya UU No. 10 Tahun 1998 tentang perbankan tidak terakomodasi secara materil mengenai hal ini. Pada bagian III hal kepemilikan, itu diatur mulai pasal 22 sampai pasal 28 hanya mengatur proses kepemilikan bank umum berdasarkan prinsip kemitraan. Sedangkan dalam UU No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia juga mengatur jumlah kepemilikan saham pihak Asing sampai 99% yang diperkuat dengan PP No 29/1999, khususnya pada pasal 3. Intensitas dan ruang lingkup ini akan mengarah pada privatisasi yang tidak tertutup kemungkinan menuju liberalisasi yang bertentangan dengan konsep ekonomi kerakyatan. Justru peluang inilah yang akan melemahkan posisi pemerintah yang berfungsi sebagai pegawai pelaksana perekonomian karena tidak jelasnya ruang lingkup tersebut.

Terlihat secara jelas dalam kasus BLBI yang merupakan suatu indikasi lemahnya proteksi hukum dalam perbankan. Salah satunya adalah Bank Modern sebagai objek yang mengalami kesulitan keuangan sewaktu krisis moneter melanda yakni pelanggaran ketentuan BMPK (Batas Maksimum Pemberian Kredit). Kasus yang merugikan negara sebesar Rp. 169 Miliar menunjukkan salah satu potret lemahnya substansi hukum dan pranata dalam berperilaku terhadap perlindungan pemegang saham minoritas di bidang perbankan. Diketahui bahwa lembaga perbankan merupakan salah satu agen pembangunan nasional



yang didalamnya mengelola keuangan rakyat serta bertujuan memajukan kesejahteraan bersama.

Rencana pembelian 67,3 persen saham Asia Finansial di Bank Danamon oleh DBS Group Singapura seharga 6,2 miliar dollar Singapura (setara Rp 45,2 triliun) telah memicu kontroversi yang sangat sengit. Baik Asia Financial maupun DBS Group adalah entitas bisnis yang sama-sama dimiliki Temasek Holding Singapura. Peristiwa ini seperti “menguak luka lama” industri perbankan Indonesia. Mengapa? Dalam beberapa Tahun ini terutama industri perbankan mengalami “musim semi” setelah membukukan laba yang terus naik signifikan. Kita seperti disadarkan mengenai betapa menariknya industri ini di mata investor asing. Kesadaran lain juga timbul atas betapa liberalnya industri perbankan sehingga investor asing bisa memiliki saham bank nasional hingga 99 persen, situasi yang tidak terjadi di negara-negara tetangga.

Ironisnya, bank-bank besar kita justru kesulitan melakukan penetrasi pasar luar negeri. Bayangkan BNI yang sudah punya cabang di Singapura sejak tahun 1955 atau sebelum Singapura merdeka, sulit membuka cabang baru di sana. Bank Mandiri juga susah masuk pasar Malaysia. Hal serupa terjadi di China. Ironisnya, hal ini sebanding terbalik dengan penetrasi bank-bank Singapura dan Malaysia di Indonesia. Dari sinilah timbul isu menuntut hak resiprositas, yakni kemudahan yang sudah diberikan Bank Indonesia (BI) kepada bank asing hendaknya juga diimbangi dengan kemudahan setara oleh bank sentral atau otoritas perbankan di negara-negara tersebut. Dengan latar belakang seperti ini, transaksi jual beli saham mayoritas saham Bank Danamon oleh anak-anak perusahaan Temasek menjadi isu sensitif. Celakanya lagi, transaksi besar ini tidak lebih dulu diberitahukan kepada BI. BI pun merasa “dilangkahi”, dan situasi menjadi runyam tatkala BI tidak serta merta menyetujuinya.

Melihat permasalahan ini secara lebih jernih dan komprehensif, kita harus melihat kejadian krisis ekonomi Indonesia Tahun 1998. Kombinasi antara salah urus bank, ketidakhati-hatian pengelolaan

bank, aji mumpung (*moral hazard*), terlalu agresifnya mencari utang luar negeri, serta krisis politik menjelang kejatuhan Presiden Soeharto, telah menjerumuskan industri perbankan kita ke jurang yang lebih dalam. Kehancuran industri perbankan ditandai dengan rekapitalisasi bank yang mencapai Rp 431 triliun atau 50 persen terhadap produk domestik bruto (PDB). Kondisi ini tergolong parah karena rekapitalisasi bank yang terjadi di negara-negara lain tidak ada yang sebesar itu. Misalnya, Cile (43 persen tahun 1981), Uruguay (32 persen, 1981), Jepang (22 persen, 1992), Venezuela (25 persen, 1994), Thailand (35 persen 1997), Korea Selatan (28 persen, 1997), dan Malaysia (18 persen, 1997) (Djiwandono, 2004).

Bank-bank penerima suntikan rekapitalisasi itu antara lain Bank Mandiri (Rp 175 triliun), BNI (62 triliun), BCA (Rp 60 Triliun), Danamon (Rp 47 triliun), BRI (Rp 28 triliun), Niaga (Rp 9 triliun), Lippo (Rp 7,7 triliun), BII (Rp 6,6 triliun), Bali (Rp 5,3 triliun), dan Universal (Rp 4,6 triliun). Karena pemerintah tak punya uang tunai, rekapitalisasi dengan rekayasa akuntansi berupa penerbitan obligasi rekapitalisasi yang disuntikkan ke bank-bank sakit tersebut. Sesudah rekapitalisasi dan restrukturisasi, bank-bank itu kemudian didivestasi oleh pemerintah. Berhubung Indonesia sedang krisis, penting untuk mengundang investor asing membeli aset-aset itu. Karena itulah, ketika Bank Mandiri dan Jamsostek sempat berniat membeli Bank Permata (tahun 2004), pemerintah menolaknya dan lebih memilih investor asing. Alasannya, Indonesia butuh masuknya devisa yang bisa memperkuat cadangan devisa. Dampak positifnya, dapat membantu apresiasi rupiah. Masuknya investor asing juga menjadi penanda pulihnya kepercayaan internasional atas Indonesia.

Berdasarkan latar belakang ini, kehadiran investor asing menjadi relevan dan dibutuhkan pada saat itu. Namun, kini zaman telah berubah drastis. Indonesia sudah meraih peringkat *investment grade* (layak investasi) sehingga investor asing lebih muda diyakinkan masuk ke Indonesia, baik melalui jalur penanaman modal asing maupun portofolio lewat pasar modal. Akibatnya, cadangan devisa

yang dikuasai BI kini mencapai 114 miliar dollar AS. Jauh di atas level 21 miliar dollar AS (krisis tahun 1998) dan 60 miliar dollar AS (krisis 2008-2009). Karena itu sesungguhnya upaya Indonesia untuk menarik investor asing khususnya di industri perbankan tidaklah terlalu mendesak seperti dulu. Kebijakan mengizinkan investor asing memiliki hingga 99 persen saham perbankan nasional tidak lagi kuat relevansinya. Jika mengacu pengalaman negara lain (*best practise*), tak ada lagi negara yang punya modal kebijakan yang dulu kita lakukan karena “kepepet itu”.

Logis jika kita perlu mengubah aturan itu. Jika sebuah bank dimiliki oleh sekian banyak pemegang saham, maka hampir pasti terjadi mekanisme kontrol yang lebih efektif untuk mendorong transparansi dan akuntabilitas. Ini sesuai teori *principal-agent* oleh Micahel Jensen dan William Meckling (1976), serta teori *X-efficiency* yang sebelumnya digagas Harvey Leibenstein (1966 dan (1976). Kini tersedia dua opsi bagi BI. Pertama, kepemilikan asing dibatasi, misalnya menjadi 51 persen, tetapi tidak berlaku surut. Alasannya dulu kita mengundang investor asing “secara baik-baik” saat perekonomian kini membaik, investor asing tetap kita perlakukan secara baik-baik. Kedua, kepemilikan asing dibatasi menjadi 51 persen yang berlaku surut, tetapi disediakan periode transisi yang cukup, misalnya lima tahun. Setiap tahun saham mayoritas berkurang 10% persen, dijual ke pasar modal. Memang bisa timbul celah investor lama muncul dengan “bendera” baru (*special purpose vehicle*). Namun di era global, sulit menjamin bahwa praktik itu tidak terjadi.

Disektor finansial selalu ada rekayasa yang bisa dilakukan investor untuk “mengakali” kebijakan otoritas finansial. Ini berlaku universal, tidak hanya di Indonesia, tetapi juga di mana saja. Krisis *supreme mortgage* di AS telah mengajarkan, sepintar apapun The Fed dan otoritas pasar modal AS, tetap bisa kecolongan oleh akrobat para petualang. Menjadi urgen bagi BI untuk membuat regulasi yang mendorong penguatan tata kelola (*governance*) bank. Mau opsi pertama atau kedua yang dipilih tidak ada masalah. Yang penting hal itu ditempuh

dengan mengedepankan prinsip keadilan bagi semua investor, baik lokal maupun asing. prinsip ini penting untuk memelihara sentimen positif yang sedang kita miliki (Prasetiantono: Kompas, 7 Mei 20012).

Inspirasi Eugen Ehrlich yang menciptakan hukum yang hidup (“*The Living Law*”) untuk menggambarkan pola-pola perilaku aktual dalam suatu komunitas tidak serta merta responsif terhadap fenomena perbankan nasional. Karena melihat banyaknya kasus perbankan yang tidak terselesaikan secara hukum serta pranata hukum dalam berperilaku tidak menggambarkan cerminan yang jelas. Sisi lain menunjukkan yang berdasarkan jumlah saham akan mempengaruhi hak suara dalam RUPS (Rapat Umum Pemegang saham) menyangkut pembahasan visi-misi perusahaan ke depan. Di sini akan terlihat secara jelas adanya diferensiasi saham antara pemegang saham mayoritas dan pemegang saham minoritas yang akan mempengaruhi hak suara dalam menentukan suatu kebijakan internal perbankan itu sendiri.

Titik sentralnya adalah, satu saham dapat dimiliki oleh beberapa orang namun hanya satu orang yang dapat mewakili dalam saham tersebut. Sehingga dalam mengikuti RUPS, kecil kemungkinan pihak pemegang saham minoritas dalam memperjuangkan kepentingannya. Ironinya, apabila penentuan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah tangga, maka pihak pemegang saham mayoritas yang akan menentukan arah perseroan tersebut. Karena yang paling signifikan adalah perubahan Anggaran Dasar dalam menata program yang akan dijadikan *plat form* untuk pelaksanaan *blue print* perseroan ke depan. Secara de fakto Indonesia menganut sistem hukum positivisme yang di dalamnya mengedepankan kepastian hukumnya. Sementara esensi positivisme Hukum menurut H.L.A Hart (1986: 253) adalah: *pertama, that laws are command of human beings* ( hukum adalah perintah); *kedua, that there is no necessary connection between law and morals or law as it is and law as it ought to be* (tidak ada kebutuhan untuk menghubungkan hukum dengan moral, hukum sebagaimana diundangkan, ditetapkan, positum, harus senantiasa dipisahkan dari hukum yang seharusnya diciptakan yang diinginkan).

Berdasarkan jumlah saham berarti jumlah hak suara juga tereduksi di dalamnya, maka makin besar saham dalam suatu bank sebesar itu pula jumlah hak suara yang dimiliki. Pemegang saham mayoritas otomatis memiliki hak suara mayoritas juga, menunjukkan banyaknya peluang dalam menentukan kebijakan dalam bank tersebut. Karena hak adalah suatu kekuatan yang dapat memodifikasi keadaan, sehingga pihak mayoritas lebih berkompeten dalam menentukan kepentingannya dibanding dengan pemegang saham minoritas yang hanya memiliki sebagian kecil hak dalam perseroan perbankan. Hal ini juga mendapat jaminan yang diberikan oleh hukum yang senantiasa secara eksistensi, penggunaan dan konsekuensinya tetap mendapat perhatian dalam hukum. Penggunaan hak menghasilkan suatu keadaan ini juga berkaitan langsung dengan pemiliknya. Jadi yang paling mengkhawatirkan adalah apabila pihak Asing yang merupakan pemegang saham terbesar dalam suatu bank, yang akhirnya dapat menentukan arah perbankan tersebut sesuai dengan kepentingan yang diembannya. Sehingga posisi pemegang saham minoritas tetap berada dalam posisi periferial yang dapat melemahkan proses pertumbuhan ekonomi rakyat.

Melihat perbedaan hak di atas serta perbedaan selisih saham yang besar nampak adanya oportunitas pada pemegang saham mayoritas. Sebagai pihak mayoritas selalu mengedepankan kepentingan terhadap penentuan kebijakan dalam lembaga perbankan. Kalau kita merujuk pada stratifikasi mempunyai beberapa aspek variabel. Salah satunya adalah besarnya perbedaan dalam kekayaan, atau jarak vertikal. Ini adalah segmentasi vertikal di mana kadar kekayaan didistribusikan kedalam lapisan yang masing-masing terpisah berikutnya ketimbang suatu *"continuum"*. Stratifikasi juga menjelaskan tentang hukum, kuantitas juga gayanya. Telah diakui, sebagai contoh bahwa orang-orang yang dalam posisi dominan mempunyai keuntungan hukum: *"The universal spirit of law, in all countries, is to favor the strong in opposition to the weak, and to assist those who have possessions against those who have none. This inconveniency is inevitable and without exception (Rosseau,*

1762a:200, see also Rosseau, 1762b:68). “Jiwa universal dari ketentuan hukum pada semua negara, adalah menguntungkan yang kuat terhadap yang lemah dan membantu mereka yang mempunyai barang-barang milik (*possessions*) terhadap mereka yang tidak mempunyai apapun. Ketidakmampuan ini tidak dapat dielakkan dan tanpa perkecualian (Rosseau, 1762a:200, lihat juga Rosseau, 1762b:68)”.

Kuantitas stratifikasi adalah jarak vertikal dalam suatu ruang dan waktu. Sepanjang standarnya sama dimungkinkan untuk memperbandingkan kuantitas stratifikasi yang meramalkan dan menjelaskan kuantitas hukum. Jadi semakin dominan posisi yang dimiliki maka akan semakin banyak hukum yang dimilikinya, dengan demikian otoritasnyalah yang berbeda secara langsung selaras dengan stratifikasi tersebut. Selain kuantitas terdapat pula lokasi vertikal sebagai unsur dalam stratifikasi. Distribusi yang tidak sama diantara pemegang saham atau mempunyai stratifikasi maka setiap pemegang akan lebih tinggi dan rendah dalam hubungannya. Dan berbagai jenis kekayaan dalam ruang dan waktu, dapat didistribusikan dengan cara-cara yang berbeda di lingkungan yang berbeda sehingga mempunyai lokasi vertikal yang berbeda pula.

Asumsi-asumsi dasar tersebut menunjukkan adanya pengaruh yang lebih besar dari pemegang saham mayoritas terhadap pemegang saham minoritas dalam menentukan suatu keputusan dalam perbankan. Perbedaan-perbedaan itu pula yang menimbulkan gejala disorientasi dalam perubahan AD/ART yang sangat urgen dalam pelaksanaannya. Deviasi saham memang sangat ditentukan oleh jumlah pemegang saham serta jumlah saham yang dimiliki. Setiap satu saham itu mempunyai satu hak suara, olehnya itu satu saham hanya dapat diwakili satu hak suara dalam RUPS atau terhadap pembelaan kepentingan. Namun, perbedaan hak suara biasa menimbulkan perbedaan di dalam internal bank yang mengarah pada konflik masing-masing pemegang saham.

Berdasarkan tuntutan bentuk hukum yang tertuang dalam UU No.10 Tahun 1998 tentang Perbankan mengharuskan pengelolaan bisnis perbankan harus berbentuk Perseroan Terbatas (PT). Dalam PT

dianut sistem penanaman modal yang berbentuk saham. Istilah saham itu sendiri dibagi dalam dua bagian; saham atas nama dan saham atas tunjuk (Kansil, 2001). Sebagaimana diketahui bahwa sifat putusan oleh mayoritas dalam suatu RUPS tidak selamanya *fair* bagi pemegang saham minoritas, meskipun cara pengambilan putusan secara mayoritas tersebut dianggap yang paling demokratis. Dengan sistem putusan mayoritas tersebut, bisa saja seorang yang sudah membiayai perusahaan sampai 48 dengan memegang saham 48% dalam hubungan dengan pengendalian dan pengambilan keputusan dalam perusahaan, mempunyai kedudukan yang persis sama dalam pemberian suara dengan pemegang hanya 1% saham, dan akan sangat berbeda dengan pemegang saham 51%. Ini menjadi tidak *fair* karena terjadi dikotomi pemegang saham, pemegang saham mayoritas dan pemegang saham minoritas yang berdampak pada munculnya kekuasaan mayoritas dengan perlindungan minoritas (*majority rule minority protection*) (Fuady, 2005: 5).

Sebuah PT, yang didominasi oleh pemegang saham mayoritas, hampir semua direksi atau komisaris dijabat oleh para pemegang saham mayoritas. Sementara, pemegang saham minoritas hanya sebagai pelengkap organisasi. Di sini terlihat dengan jelas ketimpangan yang terjadi. Dalam interaksi antara pemegang saham dengan perseroan, pemegang saham mayoritas sering menggunakan kekuasaan *voting right* berdasarkan *majority rule* dan prinsip *one share one vote* yang dapat mengalahkan pemegang saham minoritas. Karena RUPS sering dimanfaatkan oleh pemegang saham mayoritas untuk mengambil keputusan melalui perhitungan korum kehadiran dan korum keputusan, yang sebenarnya pemungutan suara itu hanya dipergunakan bila musyawarah untuk mufakat tidak tercapai. Melalui *voting right* berdasarkan *majority rule* dengan prinsip *one share, one vote* dalam RUPS, pemegang saham mayoritas dapat mengenyampingkan pemegang saham minoritas dalam hal perubahan anggaran dasar, peningkatan modal dasar, modal ditempatkan dan modal disetor; penjualan maupun penjaminan, pertukaran sebagian atau seluruh

kekayaan perseroan dalam rangka penggabungan, peleburan atau pengambilalihan perseroan. Demikian pula direksi dan komisaris hasil pilihan pemegang saham mayoritas, turut memperkuat posisi pemegang saham mayoritas (Wilamarta, 2002: 102-104).

Banyaknya pelanggaran-pelanggaran yang terjadi terutama yang menyangkut transaksi yang mengandung benturan kepentingan menunjukkan bahwa peraturan yang ada belum sepenuhnya dapat melindungi pemegang saham minoritas dari tindakan diskriminatif yang dilakukan pengurus perseroan (direktur dan komisaris) berkaitan dengan perlakuan yang sama kepada seluruh pemegang saham, baik itu pemegang saham mayoritas maupun pemegang saham minoritas. Melihat materi ini memungkinkan adanya diskriminasi saham atas pemilik saham mayoritas dan pemilik saham minoritas khususnya dalam posisi serta menyangkut hal kepentingan dalam pengambilan kebijakan, yang secara horinzontal akan mempengaruhi pembangunan ekonomi sosial serta kesejahteraan rakyat.

C.S.T. Kansil (2001), dalam 'Hukum Perusahaan Indonesia; Aspek Hukum dalam Ekonomi' mengemukakan bahwa terdapat dua katagori dalam kepemilikan saham; pemilik saham minoritas dan mayoritas. Hal ini muncul karena dalam kepemilikan saham dikenal pula prinsip satu saham sama dengan satu hak suara (*one share one vote*). Satu saham dapat dimiliki oleh satu orang atau lebih yang dapat memberikan hak suara dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). RUPS inilah yang menentukan arah dan tujuan perseroan yang telah tertuang dalam Anggaran Dasar Perseroan. Posisi pemegang saham minoritas sangat tergantung pada kepentingan pemegang saham mayoritas karena mampu memengaruhi regulasi yang akan diterbitkan oleh perseroan yang erat kaitannya dengan hak suara dengan keputusan RUPS. Hal ini membutuhkan proteksi hukum sebagai bentuk jaminan regulasi terhadap pemegang saham minoritas, karena pemegang saham minoritas berada pada posisi ambigu, karena ketergantungan pada jumlah saham yang dimilikinya berada dalam posisi yang lemah.



Terkait dengan pemegang saham minoritas, Munir Fuady (2005), banyak membahas tentang mengapa dan bagaimana perlindungan bagi pemegang saham minoritas yang selama ini banyak dikesampingkan karena dipandang hanya memiliki sebagian kecil saja saham, sehingga banyak hak-haknya yang tidak terpenuhi. Menurutnya, apabila prinsip *good governance* diterapkan dengan baik ke dalam suatu perusahaan, perlindungan pemegang saham minoritas akan menjadi lebih baik. Terhadap tindakan-tindakan korporat berupa RUPS, merger dan akuisisi, kepailitan dan likuidasi, *right issue*, pembagian deviden dan pembayaran gaji para eksekutif ataupun pengalihan asset dan/atau bisnis perusahaan, sektor hukum perlu didaya-upayakan sehingga tidak ada celah yang dapat digunakan oleh pihak pemegang saham mayoritas. Perangkat-perangkat hukum yang bertujuan melindungi hak-hak minoritas, berupa keharusan perlakuan yang sama diantara seluruh pemegang saham dalam kelas saham yang sama, penggunaan hak *appraisal*, *voting* secara *super majority*, kontrak antara pemegang saham, meskipun tujuannya baik, dalam banyak hal telah menimbulkan kesimpangsiuran penafsiran baik di kalangan teoretisi maupun di kalangan praktisi.

Sementara Misahardi Wilamarta (2002), menulis tentang hak pemegang saham minoritas dalam rangka *good corporate governance*, mengemukakan bahwa perlindungan hukum pemegang saham minoritas harus ditempuh melalui keterlibatan negara, melalui pengadilan, melalui *alternative dispute resolution*, dan melalui perjanjian antar pemegang saham. Lebih jauh dia juga menguraikan tentang bentuk-bentuk perlindungan hukum pemegang saham minoritas, kedudukan dan hubungan pemegang saham minoritas dan pemegang saham mayoritas, dan bentuk-bentuk kendala yang dihadapi dalam penerapan *good corporate governance*.

Uraian yang dikemukakan oleh para ahli di atas menunjukkan bahwa pemegang saham minoritas selalu berada pada posisi yang tidak menguntungkan. Oleh karena itu, pemegang saham minoritas semestinya memperoleh hak yang sama dengan pemegang saham

mayoritas melalui kebijakan-kebijakan khusus dalam rangka memberikan haknya yang wajar termasuk hak suara seperti halnya pemegang saham mayoritas. Hal ini dimaksudkan agar terjadi hubungan yang saling menguntungkan antara kedua pemegang saham. Dengan demikian, dikotomi pemegang saham minoritas dan mayoritas tidak mengarah pada ‘pengebirian’ hak salah satu pihak. Pada kondisi seperti ini, semestinya dilakukan upaya-upaya pemberian hak yang proporsional terhadap pemegang saham minoritas melalui regulasi yang menguntungkan kedua pihak. Pada tataran inilah, penulis akan mengembangkan lebih jauh persoalan yang dihadapi oleh pemegang saham minoritas melalui perspektif politik hukum, mengingat hukum yang ada saat ini umumnya, bahkan seluruhnya, merupakan produk politik. Hukum determinan terhadap politik, bukan sebaliknya.

## **1.2 RELASI BUDAYA DENGAN KUASA**

Kebudayaan, sebagai konsekuensi cara produksi yang khas secara historis, bukan suatu arena netral karena ‘hubungan-hubungan produksi yang niscaya ada antara individu-individu juga harus mengekspresikan diri mereka sebagai relasi politik dan relasi legal’. Kebudayaan bersifat politis karena ia menjadi ekspresi relasi kekuasaan sehingga ‘ide dari kelas berkuasa selalu merupakan ide yang berkuasa dan dominan, artinya, kelas yang menguasai kekuatan material di dalam masyarakat pada saat yang sama menguasai kekuatan intelektual dominan.’ Karl Marx (1961: 91-92) dalam Chris Barker (2008:52). Lebih jauh lagi, sifat relasi sosial kapitalis yang diterima mentah-mentah di ruang pasar mengaburkan basis eksploitatif dalam ranah produksi. Pemanfaatan pekerja ‘bebas’ mengaburkan eksploitasi ekonomi, sementara kemerdekaan dan kesetaraan pasar (bahwa kita adalah konsumen semua) mengaburkan landasan ‘sebenarnya’ dari ketimpangan yang terjadi di level produksi. Apa yang sebenarnya adalah relasi sosial antar manusia yang khas secara historis muncul sebagai relasi antar benda yang alamiah dan universal, artinya relasi sosial yang bersifat historis terus menerus direifikasi (dinaturalisasi sebagai benda alamiah yang ajek).

Kebudayaan bersifat politis karena ia mengekspresikan relasi sosial kekuasaan kelas dengan cara menaturalisasi tatanan sosial sebagai ‘fakta’ niscaya, sehingga mengaburkan relasi eksploitasi di dalamnya. Jadi kebudayaan selalu bersifat ideologis. Yang dimaksud dengan ideologi adalah peta makna yang, meski mengklaim dirinya sebagai kebenaran universal, merupakan pemahaman spesifik di suatu ruang dan waktu tertentu (bersifat historis) dan mengaburkan serta melanggengkan kekuasaan, atau lebih kasar lagi, ide-ide yang berlaku adalah ide-ide kelas berkuasa. Diungkapkan dengan cara ini, hubungan antara basis ekonomi dan suprastruktur kultur bersifat mekanis dan secara ekonomis bersifat deterministik. Yang dimaksud dengan deterministik ekonomi adalah gagasan bahwa motif pencarian deviden dan relasi kelas *secara langsung* menentukan bentuk dan makna produk kultural.

Gagasan modal sosial menjadi suatu konsep yang sangat urgen untuk mengurangi *gap* yang terjadi selama ini yang melibatkan unsur kelas sosial dalam masyarakat. Modal sosial di sini bahwa seseorang dapat melakukan ‘investasi’ secara sosial sebagaimana secara ekonomis, dan bahwa modal ekonomis dari suatu masyarakat dapat bertambah, jika ini terjadi atas biaya modal sosial maka perolehan tersebut adalah semu. Modal sosial dapat di lihat sebagai ‘perekat’ yang menyatukan masyarakat, hubungan-hubungan antara manusia, orang melakukan apa yang dilakukannya terhadap sesamanya karena adanya kewajiban sosial dan timbal balik, solidaritas dan komunitas.

Cox, Winter dan Latham, dalam Jim Ife (2008:35), berpendapat bahwa modal sosial masyarakat barat modern sedang tererosi, seiring dengan kriteria pasar ekonomis murni yang diterapkan pada transaksi-transaksi antar para warganya, dan sejalan dengan penggantian solidaritas masyarakat dan sosial oleh capaian individual sebagai prioritas yang dipahami bagi tindakan manusia. Telah dikemukakan bahwa adalah perlu membalikkan kecenderungan ini, untuk mencegah erosi modal sosial lebih jauh dengan biaya moneter, dan berinvestasi dalam program-program yang bertujuan membangun modal sosial diseluruh masyarakat luas. Dengan hancurnya masyarakat tradisional

dan berkembangnya masyarakat industri modern, sebuah perubahan mendasar terjadi dalam sifat interaksi manusia.

Lanjut Tonnies (1995) dalam Jim Ife, menegaskan hal ini sebagai perubahan dari *Gemeinschaft* ke *Gesellschaft*. Analisis Tonnies kompleks, untuk keperluan saat ini, uraiannya dapat diringkas dan disederhanakan dengan mengatakan bahwa dalam masyarakat *Gemeinschaft* orang berinteraksi dengan relatif sedikit orang, yang mereka kenal dengan baik, dalam banyak peran yang berbeda, sedangkan dalam masyarakat *Gesellschaft* orang berinteraksi dengan lebih banyak orang, tetapi interaksi-interaksi ini terbatas pada kegiatan instrumental tertentu saja. Jadi, dalam masyarakat *Gesellschaft* kita tidak tahu kebanyakan orang yang memiliki banyak kontak dengan kita kecuali hanya peran tertentu mereka. Komunikasi kita dengan mereka terbatas pada transaksi diskrit, dan segala pengetahuan tentang mereka yang diluar peran khusus mereka itu dianggap tidak perlu, tidak relevan dan merupakan suatu penyusupan kedalam kehidupan mereka.

Pembedaan ini sangat penting dalam mempersoalkan layanan kemanusiaan dan negara kesejahteraan. Dengan adanya transformasi dari *Gemeinschaft* ke *Gesellschaft*, layanan kemanusiaan, seperti interaksi sosial lainnya, telah menjadi didasarkan atas hubungan-hubungan instrumental, dimana pemberian layanan dan pengguna layanan saling mengenal hanya sebatas peran tertentu saja. Akhir-akhir ini, layanan kemanusiaan telah dengan bersemangat menganut manajemen kasus (*case management*) sebagai suatu bentuk pemberian layanan. Hal ini merupakan contoh peran-peran instrumental yang paling mencolok dan dramatis yang terus disaksikan. Bahkan namanya menghindarkan rasa hubungan kemanusiaan; layanan menjadi pengendali suatu kasus. Dari pendekatan tadinya, memenuhi kebutuhan tetangga, kita telah beralih ke suatu sistem yang didasarkan atas memenuhi 'kebutuhan orang asing'.

Ini adalah perubahan mendasar, dan membutuhkan suatu justifikasi moral yang berbeda, prinsip etis lain dan, di atas segalanya,

struktur-struktur yang berbeda. Seluruh aparatus negara kesejahteraan modern telah dikonstruksikan di atas basis pendekatan ‘kebutuhan orang asing’ dan dengan itu telah datang birokrasi yang sangat besar dan pendekatan semakin profesional terhadap layanan kemanusiaan. Kewajiban seorang warga kini bukan lagi memenuhi kebutuhan tetangganya, tetapi membayar pajak sehingga orang lain (biasanya seorang ‘ahli’ profesional) dapat dipekerjakan untuk melaksanakan tugas tersebut. Tanggung jawab langsung dari layanan kemanusiaan, dengan demikian, berpindah dari warga ke suatu tim ahli yang dipekerjakan oleh negara, meninggalkan warga bebas mengejar tujuan pribadinya tanpa terhambat oleh adanya kebutuhan orang lain.

Hendaknya diperhatikan bahwa suatu pendekatan pasar swasta terhadap layanan kemanusiaan juga memasukkan model ‘kebutuhan orang asing’. Di sini warga perorangan dibebaskan dari tanggung jawab memenuhi kebutuhan warga lain bahkan lewat pembayaran pajak, dan individu tersebut diharapkan memelihara diri mereka sendiri lewat pembelian layanan pasar, mungkin dengan bantuan asuransi (yang juga dibeli di pasar). Bentuk transaksi pasar ini dalam masyarakat modern mencakup hubungan-hubungan instrumental terbatas, suatu pendekatan ‘kebutuhan orang asing’. Hal ini memberi kesan bahwa pendekatan kepada pemenuhan kebutuhan manusia ini tidak berjalan dengan baik, dan bahwa kerugiannya lebih besar dari manfaatnya. Oleh karena itu perlu menguji beberapa dari keuntungan yang dikalim untuk negara kesejahteraan dalam rangka untuk melihat seberapa kuat mereka mewakili keberata-keberatan kepada pengembangan pendekatan yang lebih berbasis-masyarakat.

Gagasan pemberdayaan (*empowerment*) adalah sentral bagi suatu strategi keadilan sosial, walaupun pemberdayaan adalah kata yang telah digunakan secara berlebihan dan sedang berada dalam bahaya kehilangan arti substantifnya. Ia merupakan pusat dari gagasan-gagasan kerja masyarakat, dan banyak pekerja akan memilih mendefinisikan peranan mereka dalam pengertian suatu proses pemberdayaan. Meskipun demikian, suatu defenisi kerja yang sederhana akan

mencukupi, yaitu: *pemberdayaan bertujuan meningkatkan keberdayaan dari mereka yang-dirugikan (the disadvantaged)*. Pernyataan ini mengandung dua konsep penting, *keberdayaan* dan *yang-dirugikan*, yang masing-masing perlu dipertimbangkan dalam setiap pembahasan mengenai pemberdayaan sebagai bagian dari suatu perspektif keadilan sosial.

Seperti halnya yang ditegaskan Clegg (1989) dalam Ife (2006:130), bahwa kekuasaan adalah suatu gagasan yang kompleks dan diperdebatkan tentang kekuasaan yang telah diidentifikasi oleh para ahli teori sosial dan politik. Jadi, bagaimana pun cara orang memandang pemberdayaan, tidak bisa tidak itu adalah tentang kekuasaan-individu atau kelompok memiliki atau menggunakan kesempatan untuk meraih kekuasaan ke dalam tangan mereka, mendistribusikan kekuasaan dari kaum 'berpunya' kepada kaum 'tak berpunya' dan seterusnya. Oleh karena itu, perlu diperhatikan bahwa beberapa penulis tentang pemberdayaan dan partisi mengatakan mereka menggunakan suatu model pemberdayaan tidak cukup memberikan perhatian kepada konsep kekuasaan.

Sekarang yang terjadi, adalah beberapa kategori kekuasaan yang melingkupi konteks keindonesian yang diantaranya kekuasaan perspektif pluralis yang menekankan beragam individu dan kelompok dalam masyarakat berkompetisi untuk kekuasaan dan pengaruh, dan memvisualisasi sistem politik sebagai suatu kompetisi antar kelompok-kelompok. Dari perspektif elite, kekuasaan mengidentifikasi kelompok-kelompok tertentu yang memiliki lebih daripada 'saham' politik mereka, dan yang memberikan pengaruh yang tidak proporsional terhadap pengambilan keputusan. Kaum elite ini menjalankan kekuasaan dalam sebuah masyarakat melalui kapasitas mereka dalam mengendalikan lembaga-lembaga kunci (diantaranya kebijakan publik, birokrasi, parlemen, kelompok profesi dan lainnya). Jadi, masyarakat dilihat sebagai memiliki hirarki dengan kelompok-kelompok tertentu menjalankan kekuasaan dan kontrol. Dalam perspektif ini, pemberdayaan membutuhkan lebih dari memiliki kemampuan

berkompetisi untuk kekuasaan politik dengan ‘memainkan permainan’; aturan main, bagaimana pun, telah ditetapkan elite penguasa dan karena itu cenderung akan menguntungkan mereka.

Pandangan struktural terhadap kekuasaan mengidentifikasi pentingnya ketidaksetaraan struktural atau operasi, sebagai bentuk utama dari kekuasaan. Sementara itu mengakui pentingnya elit-elit yang disebut di atas, persefektif struktural bertahan bahwa elit-elit tersebut juga bertindak sebagai wakil dari kelompok-kelompok dominan, dan memperkuat ketidaksetaraan struktural yang berakibat pada pembagian kekuasaan yang tidak seimbang. Bahwa elit ini terutama dari kulit putih dan kaya bukanlah suatu kebetulan; ini menunjukkan pentingnya kelas, ras dan gender, dan inilah isu mendasar yang harus diakui dalam berurusan dengan kekuasaan dalam masyarakat industri kontemporer.

Penekanannya terletak pada persfektif post-struktural atas kekuasaan, yang berkonsentrasi pada cara kekuasaan dipahami, penggunaan bahasa dalam mendefenisikan dan menguatkan relasi-relasi kekuasaan dan dominasi, defenisi dan akumulasi pengetahuan dan bagaimana ia dikonstruksikan, dan pengalaman subjektif dari kekuasaan ketimbang eksistensi ‘objektif’-nya. Jadi rujukan ini akan mengarah pada karya Foucault yang melacak cara-cara berbagai gagasan, bahasa, dan defenisi pengetahuan telah digunakan sebagai suatu mekanisme kontrol. Dari perspektif ini, kita akan melihat penekanan pengertian-pengertian subjektif manusia dan konstruksi pandangan-dunia mereka, dan menunjuk kepada kebutuhan untuk mendekonstruksi pengertian-pengertian ini dan pembentukan kosakata alternatif untuk pemberdayaan. Tentunya harus didukung dengan menvalidasi suara-suara yang lain yang saat ini mendominasi wacana tersebut, dan dengan membuat suara-suara alternatif tersebut terdengar. Perspektif post-struktural dengan demikian menekankan pengertian, analisis, dekonstruksi, pendidikan dan partisipasi dalam wacana-wacana kekuasaan, dan melihat suatu konsentrasi pada aksi saja sebagai tidak mencukupi.

Paham kapitalisme dan liberalisme ditandai dengan aliran kebebasan berkontrak yang merupakan jaminan suksesnya pembangunan perekonomian suatu bangsa. Kemudian paham sosialisme ditandai dengan kemutlakan penguasaan hak milik pada negara dan paham ekonomi campuran ditandai dengan paham kekeluargaan dan gotong royong sebagai wujud kombinasi antar kedua paham sebelumnya. Aliran kebebasan berkontrak menemukan wujudnya di dalam pasal 1338 ayat (1) *Burgerlijk Wetboek* (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) yang merupakan *reseptie* dari *Civil Code* dari negara Perancis pada zaman Napoleon Boneparte.

Berdasarkan paham kapitalisme dan liberalisme, seseorang bebas untuk membuat perjanjian apa saja, dengan siapa saja, menundukkan diri pada hukum apa atau hukum mana, menentukan bentuk dan isinya, bahkan bebas untuk tidak membuat perjanjian apa dan dengan siapa. Mekanisme *demand and supply* sangat ditentukan oleh pasar. Puncak dari kebebasan ini ternyata membawa dampak bahwa siapa yang kuat, dialah yang akan menentukan segala-galanya. Yang lemah pada akhirnya tidak punya alternatif pilihan kecuali harus tunduk dan mengikuti kehendak atau keinginan dari pihak yang kuat. Secara kasatmata tampak ada kebebasan dalam membuat kontrak, tetapi sebenarnya ada semacam “penyalahgunaan keadaan” dari pihak yang kuat karena posisinya ‘memanfaatkan atau menentukan” posisi tawar lebih unggul dari pihak yang lemah. Akibatnya, ada semacam “penindasan” dari yang kuat terhadap yang lemah. Keadaan seperti ini berpengaruh ke Belanda dan kemudian mengambil alih *Civil code*, *Du commerce*, dan *Code Du Penal* Perancis ke dalam *Burgerlijk Wetboek*, *Wetboek Van Koophandel* dan *Wetboek van Straafrecht*, sekitar tahun 1838 yang kemudian diberlakukan di Hindia Belanda pada tahun 1848. (Pramono, 2006: 2).

Ada beberapa karya dari para peneliti dan penulis tentang perlindungan pemegang saham dapat dibaca antara lain dalam buku yang berjudul *Bunga Rampai Hukum Bisnis Nasional* yang dikarang oleh Nindiyo Pramono sebagai penulis buku ini, ia bahkan melihat



dari sisi legalnya secara komprehensif. Serta penekanan terhadap *Good Corporate Governance (GCG)* dalam rangka pengelolaan suatu perusahaan secara baik. Namun bukan itu saja yang terlihat dalam pemikiran Pramono, juga ia sempat membahasakan dalam bukunya tersebut adanya kekhawatiran dalam pelaksanaan GCG ini karena harus terkait langsung atau tidak langsung dengan faktor eksternalnya. Dengan kata lain bahwa implementasi GCG tidak akan berhasil baik jika *enviroment* di luar kinerja perekonomian negara tidak mendukung, seperti politik, hukum, security dan proteksi. Pramono, (2006: 93). Namun di sini ia tidak mengungkap hal-hal tersebut yang dapat menghambat dunia perekonomian khususnya menyangkut pemegang saham minoritas.

Searah dengan itu, Munir Fuady dalam bukunya yang berjudul *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek Bagian Kesatu* mengenai perlindungan pemegang saham, juga belum menemukan secara materil dari berbagai regulasi yang mengaturnya. Baik dalam Kitab Undang-undang Hukum Dagang (KUHD), Undang-Undang Pasar Modal, Undang-Undang Penanaman Modal bahkan Undang-undang Perbankan itu sendiri. Lanjutnya, ia mengaskan secara rinci bahwa ternyata dalam pasal 21 KUHD yang mengatur Perseroan Terbatas tersebut terlalu summir untuk mengatur masalah perlindungan pemegang saham minoritas tersebut. *Policy* yang ditempuh KUHD kemudian diuji dan diintegrasikan dengan undang-undang lain terkait sehingga timbul modifikasi-modifikasi, Misalnya terhadap pasal 54 KUHD. Sementara itu, arah dari segi hukum acara ternyata belum memberikan momentumnya, karena itu pengaturan terhadap proteksi saham minoritas hanya bersifat marginal belaka. Pada sisi lain yuriprudensi ternyata terhadap hal ini tidak menunjukkan kiprahnya. (Fuady, 1994: 107).

Semenetara Rahmadi Usman dalam bukunya dengan judul *Aspek-Aspek Hukum Perbankan Di Indonesia*, melihat dari sisi defenisi operasional perbankan secara holistik. Terutama mengenai sistem keuangan Indonesia, kelembagaan perbankan, kegiatan usaha

perbankan serta masalah perkreditan dan jaminan dalam perbankan. Ia belum mengungkap secara ilmiah mengenai proteksi pemegang saham minoritas yang sampai saat ini belum menunjukkan aspek-aspek terwakilinya dalam perumusan regulasi. Pemaparan hasil karya para peneliti dan penulis tentang perlindungan pemegang saham di atas. Selain itu, dapat diakui bahwa masalah ini pun masih menyisakan banyak ketidakjelasan khususnya bagi pelaku bisnis. Hemat saya, diskriminasi ini pasti akan selalu ada, tetapi paling tidak upaya ilmiah semacam inilah dapat menggali akar permasalahan dengan arif dan sikap bijaksana, sehingga menjadi salah satu kontribusi bagi produk hukum ke depan.

Berbagai upaya ilmiah telah dilakukan oleh para peneliti pendahulu, namun yang belum tersentuh secara substansial adalah “menghadirkan nilai-nilai keadilan sebagai landasan dalam perumusan suatu regulasi” perlindungan pemegang saham minoritas. Walaupun diakui bahwa hal ini sudah dikupas dengan berbagai pendekatan dan kajian, dan hasilnya dapat dijumpai di berbagai literatur dan hasil penelitian, tetapi tentu saja dari aspek yang berbeda dengan penelitian ini, sebagaimana pemaparan di atas. Mulai dari yang kontra hingga yang setuju bahkan ada yang mendamaikan dengan memilih jalan tengah di antara yang pro dan kontra, tentunya dengan metode yang khusus atau berbagai pendekatan kajian yang berbeda-beda.

Berdasarkan garis resmi tentang hukum perbankan, latar belakang dilahirkannya, tahapan serta aktor yang ada di balik perumusan tersebut, dan tidak kalah pentingnya adalah menyangkut implementasi dalam dunia usaha di Indonesia. Agar iklim dunia usaha dapat tercipta lebih kondusif serta peran serta masyarakat dalam pembangunan bangsa dan negara. Juga terealisasinya secara menyeluruh apa yang tertuang dalam UUD 1945 khususnya dalam Pasal 33 yang menyatakan bahwa “...*cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan digunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.*”

### 1.3 PROSES PEMBENTUKAN KEPUTUSAN

Sesuai teori pembentukan keputusan yang dikembangkan oleh Gerald Meier, yang disebut dengan *policy formation*. Teori pembuatan keputusan mengidentifikasi sejumlah variable yang relevan dan mengemukakan saling keterkaitan yang mungkin ada dari berbagai variable tersebut, teori ini mengarahkan perhatian secara langsung bukan hanya pada Negara sebagai abstraksi metafisik atau kepada pemerintah, atau bahkan kepada institusi besar yang disebut “Eksekutif”, melainkan berusaha menonjolkan perilaku manusia, khusus pembuat keputusan yang sesungguhnya membentuk kebijaksanaan pemerintah, yaitu” mereka yang tindakan otoritatifnya, baik maksud maupun tujuannya, adalah tindakan Negara. Tindakan Negara adalah tindakan yang diambil oleh mereka yang melakukannya atas nama Negara. *Decision making theory* merupakan tindakan memilih alternatif tersedia dimana terdapat adanya suatu ketidakpastian (atau keterbatasan).

Kebijakan publik dilihat sebagai suatu kesatuan sistem yang bergerak dari suatu bagian kebagian lain secara sinambung, saling menentukan dan saling membentuk. Kondisi perekonomian sebagai determinasi politik yang menjadi landasan dalam merumuskan suatu kebijakan. Yakni stabilitas ekonomi sangat menunjang stabilitas politik yang melahirkan prediksi. Dimana, hal itu mampu menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk jika tidak melakukan sesuatu. Disamping itu, preskripsi menyediakan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif kebijakan di masa mendatang.

Penekanannya berada pada *policy maker* yang terbagi dalam dua kekuatan dalam proses pembentukan keputusan. Gerald Meier mengemukakan dua pendapat bahwa (1) Di sini terlihat adanya pusat kekuatan sosial, kelas-kelas sosial, kepentingan kelompok-kelompok serta partai politik dan para pendukung-pendukungnya yang dapat memengaruhi suatu keputusan politik. Disamping itu ada juga (2) pusat kekuatan negara yang berada di tangan eksekutif, para teknokrat, birokrasi, serta kepentingan negara yang cukup mempunyai

pengaruh secara internal dalam proses pembuatan keputusan. Dalam kerangka itu, maka teori politik sebagai sebuah pendekatan untuk memahami bagaimana proses pembentukan regulasi perbankan untuk menciptakan kesejahteraan negara serta berkeadilan sosial. (Nugroho, 2009: 386).

Keterkaitan teori kekuasaan perspektif post-struktural diperlukan untuk memahami nilai-nilai yang lahir dan tumbuh dalam masyarakat. Dengan ini, masyarakat akan mengerti dan melihat secara jelas hak-hak yang melekat pada dirinya. Sebagai bentuk pemberdayaan dan kesetaraan sebagai warga negara, agar dapat berafiliasi dalam pengambilan keputusan-keputusan khususnya menyangkut kesejahteraan bersama. Di sinilah diperlukan suatu keadilan dalam melihat hasil sebuah proses legislasi yang diperuntukan pada masyarakat banyak yang dengan sendirinya menjadi suatu bentuk kesepakatan yang tidak mencederai hak-hak yang semestinya ia dapatkan.

Post-struktural berkonsentrasi pada cara kekuasaan dipahami, penggunaan bahasa dalam mendefinisikan dan menguatkan relasi-relasi kekuasaan dan dominasi, defenisi dan akumulasi pengetahuan bagaimana ia dikonstruksikan dan pengalaman subjektif dari kekuasaan ketimbang eksistensi 'objektif'-nya. Yang melacak cara-cara berbagai gagasan, bahasa, dan defenisi pengetahuan telah digunakan sebagai suatu mekanisme kontrol. Seperti yang dibahasakan Jacques Derrida, adanya seruan dekontruksi radikal "*teater tradisional*" yakni kritis masyarakat pada umumnya, yang berada dibawah dominasi logosentrisme (pencarian sistem pemikiran universal yang mengungkapkan apa yang benar, tepat dan lainnya). Jadi, secara substantif menghadirkan desentrasi yang menjauh dari "pusat" tradisionalnya, fokus pada otoritas dan harapan-harapan mereka. (Ritzer dan Goodman, 2004: 651).

Lanjut Ritzer, bahwa searah yang dibahasakan Foucault (1969), karyanya tentang "Genealogi Kekuasaan". Dalam genealogi kekuasaan, Foucault memusatkan perhatian pada bagaimana orang mengatur dirinya sendiri dan orang lain dalam produksi kekuasaan.

Diantaranya, ia melihat pengetahuan membangun kekuasaan dengan menjadikan orang sebagai subjek dan selanjutnya mengatur subjek dengan pengetahuan. Hal ini, erat kaitannya dengan Teori Aktor-Jaringan karena dalam hal kekuasaan diperlukan aktor untuk melakoni kekuasaan tersebut secara struktural. Seperti dikemukakan Latour (1999: 22), bahwa teori aktor-jaringan bukan teori tentang kehidupan sosial, melainkan tentang “ruang cair yang berada dalam situasi nonmodern”. Jadi aktor disubordinasikan di bawah jaringan dan dalam satu aspek merupakan ciptaan dari jaringan-jaringan tersebut; “aktor adalah efek jaringan, mereka mengambil atribut entitas yang mereka masukkan” (Law, 1999: 5).

Secara substansi, aktor tidak dapat dipahami selain dari jaringan tempat mereka berada dan tempat mereka menjadi bagian darinya. Sebenarnya, aktor dan jaringan adalah “dua wajah dari fenomena yang sama” Latour, (1999:19). Jaringan bukanlah masyarakat atau karena kekuatan anonim melainkan ‘*dirangkumnya* interaksi melalui berbagai macam alat, inskripsi, bentuk dan formula, menjadi lokus yang sangat lokal, sangat praktis, sangat kecil. Jadi fokus jaringan menggiring orang semakin dekat, bukan menjauh kepada lokal. Yang terkait dengan gagasan tentang jaringan adalah *performativitas*, berarti entitas tidak hadir menurut pengertian esensial melainkan dijalankan di dalam, oleh dan melalui hubungan: jaringan (Law, 1999:4). Sehingga kita dapat melihat lebih jauh dan mendalam peran-peran yang dilakukan oleh aktor sebagai representasi dari suatu perwakilan dalam memproses suatu legislasi kebijakan. Karena peran aktor dalam hal ini sangat berpengaruh dan memiliki entitas dalam merumuskan suatu kebijakan yang dibangun melalui jaringan tersebut. Di sinilah nantinya akan terlihat peran aktor-jaringan tersebut, apakah akan menggiring orang semakin dekat atau justru menjauh dari harapan-harapan mereka.

Keterkaitannya dengan politik, adalah untuk bahasan dan renungan atas tujuan dari kegiatan politik, cara-cara mencapai tujuan itu, kemungkinan-kemungkinan dan kebutuhan yang

ditimbulkan oleh situasi politik tertentu dan kewajiban (*obligation*) yang diakibatkan oleh tujuan politik itu. Selaras yang dibahasakan dengan Thomas P. Pekin pada *Study of Politic Theory* dalam Meriam Budiaharjo (2008: 44), bahwa teori politik adalah yang mempunyai dasar moral atau bersifat ahlak dan yang menentukan norma-norma untuk perilaku politik (*norms of politival behavior*), atau politik dengan tidak mempersoalkan norma-norma atau nilai (*value-free*). Tentunya ini terkait dengan sistem politik, dalam hal ini adalah negara sebagai pemegang kedaulatan. Namun menurut pandangan Marx (1975) dalam Ronald H. Chilcote, (2007: 148), bahwa kelas yang berkuasa secara ekonomi, yaitu memiliki dan mengontrol produksi, juga berkuasa secara politik. Lanjut Chilcote, lain halnya Weber (1958: 78), mengenai pemahaman politiknya, ia menyatakan; “upaya sekuat tenaga untuk membagi kekuasaan atau upaya sekuat tenaga untuk mempengaruhi distribusi kekuasaan, baik diantara negara-negara maupun diantara kelompok-kelompok dalam suatu Negara. Negara adalah hubungan dari manusia yang mendominasi manusia lainnya, satu hubungan didukung cara-cara kekerasan yang sah”.

Perspektif politik hukum adalah kebijakan yang diambil (ditempuh) oleh negara (melalui lembaganya atau pejabatnya) untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu dirubah, atau hukum yang mana perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara (seperti mensejahterakan rakyat) secara bertahap dan terencana dapat terwujud (Saragih, 2006). Sedangkan menurut Utrecht (1983), politik hukum berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak. Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya sesuai dengan kenyataan sosial. Boleh dikatakan, politik hukum meneruskan perkembangan hukum dengan berusaha melenyapkan sebanyak-banyaknya ketegangan antara positivitas dan realitas sosial.

Politik hukum membuat suatu *ius constituendum* (hukum yang akan beraku), dan berusaha agar pada hari kemudian berlaku sebagai *ius constituendum* (hukum yang berlaku yang baru).

Politik hukum merupakan *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia yang meliputi, pertama, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan atau pembaruan terhadap materi-materi hukum, agar dapat sesuai dengan kebutuhan. Kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum (Mahfud MD, 2006: 9). Dari pengertian ini terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.

Politik hukum tidak terlepas dari kebijakan di bidang lain. Penyusunan politik hukum harus diusahakan selalu seiring dengan aspek-aspek kebijakan di bidang ekonomi, politik, sosial, dan sebagainya. Setidak-tidaknya ada dua lingkup utama politik hukum; politik pembentukan hukum dan politik penegakan hukum. Politik pembentukan hukum merupakan kebijaksanaan yang bersangkutan dengan penciptaan, pembaharuan, dan pengembangan hukum. Politik pembentukan hukum mencakup kebijaksanaan (pembentukan) perundang-undangan, kebijaksanaan (Pembentukan) hukum yurisprudensi atau putusan hakim, dan kebijaksanaan terhadap peraturan tidak tertulis lainnya.

Politik penegakan hukum adalah kebijaksanaan yang bersangkutan dengan kebijaksanaan di bidang peradilan dan kebijaksanaan di bidang pelayanan hukum. Antara kedua aspek politik hukum tersebut, sekedar dibedakan, tetapi tidak dapat dipisahkan karena keberhasilan suatu peraturan perundang-undangan tergantung pada penerapannya. Apabila penggerak hukum tidak dapat berfungsi dengan baik, peraturan perundang-undangan yang bagaimanapun sempurnanya tidak atau kurang memberikan arti sesuai dengan tujuannya. Putusan-putusan dalam rangka penegakan hukum merupakan instrumen

kontrol bagi ketepatan atau kekurangan suatu peraturan perundang-undangan. Penegakan hukum merupakan dinamisator perundang-undangan melalui putusan dalam rangka penegakan hukum, peraturan perundang-undangan menjadi hidup dan diterapkan sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat. Babak peraturan perundang-undangan yang kurang baik akan tetap mencapai sasaran atau tujuan di tangan para penegak hukum yang baik, tiada negara tanpa politik hukum. (Martin, 1996 : 145).

Dukungan dari kedaulatan negara, Negara yang membedakannya dengan semua unit perkumpulan lainnya adalah negara memiliki kekuasaan untuk membuat dan melaksanakan undang-undang dengan segala cara maupun paksaan yang diperlukan. Kekuasaan seperti inilah disebut dengan kedaulatan. Di sini ada dua aspek, yakni aspek internal dan eksternal. Secara internal, kedaulatan bermakna supremasi seseorang atau sekumpulan orang di dalam negara atas individu-individu atau perkumpulan individu dalam wilayah yuridiksinya. Secara eksternal, berarti indevendensi mutlak satu negara sebagai suatu keseluruhan dalam hubungannya dengan negara-negara lainnya. Kedaulatan juga berarti superioritas belaka, tetapi ketika diterapkan pada negara, kata tersebut berarti superioritas dalam arti khusus dengan kata lain superioritas seperti ini adalah superioritas yang mengisyaratkan adanya kekuasaan untuk membuat hukum (*law-lissing power*). ( Strong, 2008: 8).

Menurut Hans Kelsen (2006: 539-541), dalam terjemahan bukunya yang berjudul *Teori Umum tentang Hukum dan Negara* menyatakan bahwa, kedaulatan sebagai kualitas suatu tatanan normatif. Maksudnya negara yang tatanan hukumnya merupakan titik awal dari seluruh konstruksi dapat dianggap berdaulat. Sebab, tatanan hukum dari negara ini dianggap sebagai tatanan tertinggi, yang di atasnya tidak ada lagi tatanan hukum lain. Kemudian lanjut Kelsen, bahwa kedaulatan sebagai kualitas eksklusif dari suatu tatanan semata. Hukum ditafsirkan menurut hipotesis hukum nasional, maka hanya satu tatanan hukum nasional. Hipotesis ini hanya mungkin dari sudut pandang satu tatanan



hukum nasional. Hanya negara itu yang dapat dipandang berdaulat yang tatanan hukumnya merupakan titik awal bagi keseluruhan struktur.

Kekuasaan menurut Max Weber dalam Denna Wrong (2003: 229), sebagai kemampuan seseorang untuk memaksakan kehendaknya terhadap orang lain sekalipun ada perlawanan. Dia membedakan tipe dasar kekuasaan, dominasi atas orang lain yang bergantung pada kemampuan untuk memengaruhi kepentingan mereka, dan dominasi yang bergantung pada otoritas. Yakni kekuasaan untuk memerintah dan tugas untuk patuh. Lanjut Weber, sebuah kriteria fundamental tentang otoritas, adalah ketundukan sukarela minimal tertentu. Ketaatan sukarela belum merupakan kondisi yang memadai untuk otoritas, karena bentuk-bentuk pengaruh personal lainnya juga bergantung pada sukarela. Salah satu tipe otoritas dalam pandangan Weber adalah "otoritas legal", dilegitimasi oleh keyakinan formalistik pada supremasi hukum apapun isi spesifiknya. Asumsinya ialah bahwa aturan-aturan legal sengaja dibuat untuk memajukan pencapaian rasional atas tujuan-tujuan kolektif. Dalam sistem ini kepatuhan tidak disebabkan oleh orang melainkan oleh seperangkat prinsip impersonal. Hal ini senada apa yang diperjuangkan oleh Alexis de Tocqueville (2005) tentang kesetaraan dalam membangun suatu masyarakat yang berkeadaban.

Fungsi dari tatanan hukum yang dijelaskan sebagai otoritas hanya berkaitan dengan perilaku manusia. Hanya perilaku manusia yang diberi wewenang oleh tatanan hukum. Dalam pengertian yang paling luas, perilaku tertentu dari individu tertentu "diwenangkan" oleh tatanan hukum tidak hanya jika suatu wewenang hukum diberikan kepada dirinya (yakni, kapasitas untuk menciptakan norma hukum), namun juga secara umum, jika perilaku individu itu dijadikan syarat langsung atau tak langsung bagi pemberian tindakan paksa sebagai konsekuensi hukumnya, atau jika perilaku itu sendiri merupakan tindakan paksa. (Kelsen, 2008: 166).

Korelasi ini idealnya mengarah pada keadilan sosial, sesuai penegasan John Rawls (2006), mengatakan bahwa prinsip-prinsip keadilan bagi struktur dasar masyarakat merupakan tujuan dari kesepakatan yang ia sebut keadilan sebagai *fairness*. Keadilan politik mempunyai dua aspek yang muncul dari fakta bahwa sebuah konstitusi yang adil adalah suatu keadilan yang prosedural yang tidak sempurna. Pertama, konstitusi hendak menjadi prosedural adil yang memuaskan tuntutan-tuntutan kebebasan yang setara. Kedua, ia hendak menyusun sehingga semua susunan yang mungkin lebih mempunyai kemungkinan dibanding yang lain untuk menghasilkan sistem legislasi yang adil (kebebasan yang setara – partisipasi). Menurutnya, keadilan ada empat macam, yaitu keadilan sebagai *fairness* yang mengarah pada keadilan sosial, keadilan sebagai kebebasan yang setara pada partisipasi, keadilan distributif, dan keadilan assosiatif.

Sesuai pendapat John Rawls (2006: 72), terdapat dua prinsip keadilan. Pertama, setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang. Kedua, ketimpangan sosial dan ekonomi mesti diatur sedemikian rupa sehingga dapat diharapkan memberi keuntungan semua orang dan semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang. Sedangkan bagi Plato dalam Munir Fuady (2005: 17), keadilan merupakan nilai kebajikan yang tertinggi. Dengan kata lain, keadilan berada pada nilai yang paling puncak dari segala nilai yang dianut dalam kehidupan manusia. Masih menyangkut keadilan, Cicero dalam Judith N. Shklar (1986: 113), mendefinisikan sebagai *habitus animi*, yakni keadilan merupakan atribut pribadi. Definisi lain dikemukakan oleh Aristoteles (1970: 140), ia mengatakan bahwa keadilan terbagi menjadi keadilan distributif dan korektif. Keadilan distributif adalah keadilan dalam hal pendistribusian kehormatan atau kekayaan ataupun kepemilikan lainnya kepada masing-masing anggota masyarakat. Sedangkan keadilan korektif adalah keadilan yang bertujuan untuk mengoreksi kejadian yang tidak adil.

## BAB II

# LATAR SOSIO EKONOMI, PREDIKSI DAN PRESKRIPSI KEBIJAKAN UU NOMOR 10 TAHUN 1998

### 2.1 BUDAYA POLITIK DAN KOLEKTIVISME

#### 2.1.1 Penamaan sebagai Politik Kultural

SECARA khusus, makna dan kebenaran dalam domain kebudayaan dibentuk dalam pola-pola kekuasaan. Dalam hal ini, 'kekuasaan untuk menamai' dan membakukan deskripsi-deskripsi tertentu adalah satu bentuk politik kultural. Isu representasi kultural bersifat 'politis' karena mereka secara intrinsik terikat dengan pertanyaan tentang kekuasaan. Kekuasaan, sebagai regulasi sosial yang memproduksi dirinya sendiri, memungkinkan beberapa pengetahuan dan identitas tetap eksis sambil mengabaikannya demi yang lain. akan menjadi persoalan apakah kita hitam atau putih, kaya atau miskin, karena adanya sumber daya kultural yang berbeda yang dengannya kita akan dibentuk dan ke dalamnya kita memiliki akses.

Politik kultural, yang di kerangkakan oleh Antonio Gramsci (1968,1971), bahwa konsep terpenting *cultural studies* Gramscian adalah *hegemoni*. Di sini 'blok historis' faksi kelas berkuasa dikatakan menjalankan 'otoritas sosial' dan 'kepemimpinan' atas kelas subordinat melalui pemenangan konsensus. Hegemoni melibatkan proses penciptaan makna tersebut di mana representasi dan praktik dominan dan otoritatif diproduksi dan dipelihara. Adalah suatu hal sentral

dalam analisis Gramscian bahwa hegemoni melibatkan pendidikan dan pemenangan konsensus ketimbang pemakai kekuatan brutal dan koersi mata. Kendati negara tidak dipahami sebagai satu tangan kasar dari kelas berkuasa, namun ia terimbas pada hegemoni kelas. Kendati paksaan tetap menjadi pilihan bagi kontrol sosial, pada masa relatif stabil dia duduk di belakang dalam memainkan peran penyatu ideologi.

*Cultural studies* mengadopsi pandangan bahwa ideologi, yang dipahami sebagai peta makna yang mendukung kekuasaan kelompok sosial tertentu, berakar pada kondisi sehari-hari kehidupan rakyat. Bagi Gramsci, ideologi menyuguhi orang dengan aturan bagi tindakan praktis dan perilaku moral. Ideologi adalah pengalaman yang hidup sekaligus sebagai seperangkat ide sistematis yang perannya adalah untuk mengorganisasi dan mengikat secara bersama-sama dalam satu blok berbagai elemen sosial sehingga melahirkan blok hegemonik dan kontra hegemonik. Hegemoni ideologis adalah proses cara pemahaman tertentu tentang dunia menjadi begitu nyata dan alamiah sehingga memandang alternatif sebagai sesuatu yang tidak masuk akal dan tidak dapat dipikirkan. Sebagaimana dikatakan Gramsci, ketika kelas baru berkembang, akan tercipta 'secara organik'...satu atau lebih strata intelektual yang memberikannya hegemonitas dan kesadaran tentang fungsinya sendiri, bukan hanya di bidang ekonomi, melainkan juga di bidang sosial politik' Gramsci (1971;5) dalam (Chris Barker, 2000:375).

### **Orde Baru sebagai Negara Teknokrat:**

Interpretasi konservatif yang dominan terhadap kebijakan sosial dan politik Orde Baru sebagai yang telah dibentuk atas dasar kriteria ekonomi yang "rasional" dan universal melebihi kepentingan politik dan sosial. Posisi demikian dilaksanakan berdasarkan kenyataan bahwa kekuatan penting terhadap pembuatan keputusan ekonomi terletak di tangan sekelompok ekonom, banyak diantara mereka dididik di Amerika. Semula mereka ada di Bappenas, kemudian tersebar memegang kekuasaan di berbagai kementerian ekonomi dan badan-badan negara. Kriteria pengangkatan mereka dikatakan bukanlah pertimbangan politik tetapi didasarkan pada keahlian mereka.

Orde Baru sendiri menerima pandangan bahwa negara berada di atas politik sebagai justifikasi ideologi yang penting terhadap keabsahannya dan suatu senjata kuat dalam menghadapi kritik. Pada saat yang sama, para pembela bertolak dari posisi teoritis ekonomi liberal Barat juga secara eksplisit maupun implisit, mengatakan kebijakan ekonomi Orde Baru dapat dijelaskan secara luas sematamata berdasarkan “ekonomi”. Para ideologi Orde baru menggunakan pandangan ini untuk menjelaskan setiap kebijakan ekonomi negara dibuat bagi kepentingan nasional dan didasarkan pada kriteria “ekonomi “ yang objektif dan universal. Dengan demikian, kritik-kritik terhadapnya merupakan tindakan subversif dari kepentingan sekelompok orang. Bertentangan dengan hal itu, para ekonom liberal Barat secara implisit menaruh label “objektif” dan “ekonomi” hanya pada kebijakan tertentu seperti pengaturan terhadap pasar bebas, perusahaan swasta, politik ekonomi pintu terbuka sebagaimana disampaikan oleh IBRD (*International Bank for Reconstruction and Development*) dan IMF (*International Monetary Fund*). Oleh karena itu, ketika dihidupkannya kembali nasionalisme ekonomi dan intervensi pemerintah dalam ekonomi pada pertengahan 1970-an, para ekonomi liberal Barat tak lagi memberikan legitimasi “ekonomi” terhadap Orde Baru.

Para ekonom neoklasik berusaha menyampaikan seperangkat strategi dan kebijakan ekonomi tertentu dengan konteks politik dan sosial. Mereka melihat adanya konflik antara kebijakan ekonomi di satu pihak dengan “bersifat ekonomi” sebagai serangkaian kriteria objektif dan universal dan “bersifat politik” yang merepresentasikan ideologi, bagian-bagian, kepentingan jangka pendek dari kelompok dan kelas. Terdapat dua kritik terhadap pembagian artifisial yang bersifat politik dan ekonomi. Pertama, seperangkat kebijakan dan filosofi ekonomi dipandang sebagai “ekonomi” objektif oleh para ekonom konservatif Barat yang diperkenalkan ke Indonesia pada Tahun 1965-1967 setelah kemenangan politik kubu militer terhadap PKI dan rezim Soekarno. Pada gilirannya, hal ini memastikan kemenangan di tingkat sosial bagi

kelas-kelas pemilik terhadap ancaman dari kaum tani tak bertanah dan kaum buruh perkotaan. Dengan demikian kebijakan pada akhir 1960-an mempunyai konteks sosial dan politik spesifik dan dipaksa oleh kepentingan sosial dan ekonomi penguasa baru.

Hal tersebut mengarah pada pokok kedua: kebijakan ekonomi membentuk basis filsafat ekonomi pasar bebas, lebih dari sekedar pembenahan segera terhadap dilema fiskal dan moneter Indonesia pada pertengahan 1960-an. Hal tersebut merupakan basis yang diperlukan bagi rehabilitasi, penguatan dan ekspansi dari susunan masyarakat kapitalis yang ada serta bertahan hidupnya kelas-kelas yang dominasinya tertanam dalam kerangka hubungan sosial politik yang ada. Dengan kata lain, kebijakan itu bukannya dipilih karena hal itu merupakan yang terbaik dalam arti objektif dan universal. Pada Tahun-Tahun terakhir Soekarno menjadi jelas bahwa bertahannya tatanan sosial yang ada dan berlanjutnya dominasi kelas-kelas pemilik kekayaan serta kaum birokratik politik non-komunis menghendaki intervensi politik pihak militer serta diintegrasikannya kembali ekonomi Indonesia ke dalam sistem kapitalis dunia. Pada saat yang sama, terjadi pencairan besar-besaran investasi modal asing, keuangan bantuan dan teknologi yang ditawarkan dengan tujuan untuk pertumbuhan tanpa ada redistribusi kekayaan dan kekuasaan. Modal internasional menjadi amat penting bagi bertahan hidupnya masyarakat kapitalis di Indonesia.

Kalau kita bentangkan jalan pikiran alasan dalam mempertimbangkan soal konflik terhadap kebijakan ekonomi yang berlangsung satu setengah dekade terakhir, bagaimana jelas dipandang sebagai konflik antara rasionalisme “ekonomi” dan irasionalisme “politik”. Filosofi pasar bebas yang dianut IBRD/IMF mendorong yang pertama, sedangkan strategi ekonomi sebaliknya sebagai yang kedua. Keduanya menggambarkan perselisihan dalam kapitalisme Indonesia ketika bermacam- macam elemen kapital – internasional dan nasional, Jepang dengan Amerika, golongan Cina dan Pribumi, antara yang besar dan kecil – perjuangan yang memberikan bentuk pada kapitalisme Indonesia.

Akhirnya, perlu disampaikan tentang posisi kaum teknokrat. Meskipun pada permulaan 1980-an kita tidak lagi dapat mengatakan kaum teknokrat itu merupakan satu kelompok dengan pendapat yang sama, baik dalam arti filosofi ekonomi mereka maupun dalam aliansi politiknya. Sampai pertengahan 1970-an kaum teknokrat mengacu pada bentuk pasar bebas, ekonomi pintu terbuka yang dianjurkan oleh ekonom liberal ortodoks Barat umumnya dan khususnya oleh IMF, World Bank (bagian dari IBRD) dan IGGI (*Inter-Government Group on Indonesia*). Kekuasaan mereka bukannya didapat dari monopoli ilmu pengetahuan, tetapi dari peran mereka sebagai manajer serangkaian kebijakan yang dirancang untuk menyediakan akses masuknya modal internasional ke Indonesia. Kekuatan relatif IGGI, IMF, IBRD dan kapital internasional pada umumnya justru meningkat, seiring dengan arus utama kaum teknokrat pengendali Bappenas serta pengaruh kebijakan ekonomi kapitalis liberal (Richard Robinson, 2012).

### **2.1.2 Batasan-batasan yang membedah moralitas dari legislasi**

Secara umum, moralitas adalah seni yang mengarahkan tindakan manusia sedemikian rupa sehingga memunculkan sebanyak mungkin kebaikan. Legislasi seharusnya memiliki tujuan yang sama. Namun, meskipun kedua seni atau lebih tepatnya ilmu tersebut memiliki tujuan yang sama, ruang lingkup keduanya sangat berbeda. Semua perbuatan, entah publik atau pribadi, berada dalam yuridiksi moral. Inilah panduan yang mengarahkan individu dalam menjalani seluruh detail kehidupannya, semua hubungan sesamanya. Legislasi tidak bisa bertindak demikian. Kalau toh dapat, legislasi tidak boleh terus-menerus mempengaruhi dan mengendalikan perilaku manusia. Moralitas memerintahkan setiap individu untuk melakukan apa saja yang bermanfaat bagi masyarakat, termasuk manfaat bagi dirinya sendiri. Namun, ada banyak tindakan yang berguna bagi masyarakat yang tidak dapat diperintahkan legislasi. Juga ada banyak tindakan yang merugikan yang tidak dilarang legislasi, meskipun moralitasnya melarangnya. Singkat kata, legislasi memiliki pusat yang sama dengan moral, namun jangkauannya berbeda.

Untuk membedakan dengan lebih baik batas-batas moral dan legislasi yang sebenarnya, akan sangat baik kalau kita merujuk klasifikasi umum kewajiban-kewajiban moral. Moralitas pribadi mengatur tindakan manusia pada sisi perilaku yang menyangkut kepentingan mereka sendiri, atau pada sisi yang mungkin yang mempengaruhi kepentingan orang lain. Tindakan yang mempengaruhi kepentingan seorang individu meliputi sekumpulan kepentingan yang mungkin secara tidak pas disebut kewajiban-kewajiban diri kita sendiri. Sifat atau kecenderungan terwujud dalam pemenuhan kewajiban itu disebut **kebijaksanaan**. Bagian perilaku yang berhubungan dengan orang lain terdiri dari sekumpulan tindakan yang disebut kewajiban terhadap orang lain. Kini ada dua cara untuk membicarakan kebahagiaan orang lain. Cara pertama bersifat negatif dan tidak mengurangi kebahagiaan itu; yang lain positif, sehingga terus-menerus ditambahkan. Yang pertama disebut dengan kejujuran, yang kedua disebut dengan kebajikan.

Moralitas atas tiga hal itu perlu bantuan dari hukum, namun tidak dengan taraf yang sama, atau pun cara yang sama. *Satu*, aturan kebijaksanaan hampir selalu memadai. Bayangkan saja, misalnya seorang legislator akan merasa dirinya berkuasa memabukkan dan perzinahan dengan hukum secara langsung. Dia harus mulai dengan sejumlah aturan. Karena itu, kesulitan pertama adalah kompleksitas hukum. Semakin mudah kejahatan disembunyikan, hukum yang keras semakin diperlukan untuk menghancurkan—lewat teror teladan, harapan akan terus berlangsungnya pengelakan dari hukuman. Kerasnya hukum yang terlalu berlebihan menjadi kesulitan kedua yang tidak kalah parahnyanya dengan kesulitan pertama. Demikian pula akan timbul kesulitan dalam mendapatkan bukti, sehingga perlu membangkitkan keberanian informan, dan menggerakkan pasukan mata-mata.

Secara umum, kebebasan seluas-luasnya harus diberikan kepada individu dalam hal-hal saat individu tersebut tidak mungkin melukai siapapun kecuali diri mereka sendiri. Karena mereka sendiri yang



menilai kepentingan mereka sendiri. Jika mereka menipu diri sendiri, seharusnya saat menemukan kesalahan, perilaku mereka akan berubah. Kekuasaan hukum perlu turut campur hanya untuk mencegah agar mereka tidak saling merugikan. Di situlah pencegahan diperlukan; di situlah pemberlakuan hukuman benar-benar berguna, karena hukuman yang dilaksanakan dengan tegas atas seorang individu dalam hal ini menjadi rasa aman bagi semua.

*Dua*, benar bahwa ada satu hubungan alamiah antara kebijaksanaan dengan kejujuran. Kepentingan kita yang telah dipahami dengan baik, selalu menekankan motif agar tidak merugikan sesama kita. Terlepas dari agama dan hukum, saya mengatakan kita selalu memiliki motif alamiah, yaitu motif yang berasal dari kepentingan kita sendiri untuk mempertimbangkan kebahagiaan orang lain. (i), motif murni perbuatan baik, suatu perasaan yang manis dan menyenangkan. Kita senang mengalaminya dan enggan membuat diri kita menjadi sumber penderitaan. (ii), motif kasih sayang secara pribadi, yang paling besar peranannya dalam hidup berumahtangga dan lingkungan pergaulan tertentu. (iii), hasrat untuk memperoleh nama baik, dan takut disalahkan. Hal ini semacam kalkulasi perdagangan. Membayar agar dapat kepercayaan; bicara jujur agar dipercaya; melayani agar dilayani. Dengan demikian kita, kita harus memahami perkataan seorang bijak bahwa seandainya tidak ada kejujuran, akan terjadi spekulasi yang baik untuk menemukan kejujuran itu sebagai sarana untuk memperoleh keuntungan.

Seorang yang mengerti kepentingannya sendiri tidak akan membiarkan dirinya melakukan pelanggaran diam-diam karena takut membuatnya memiliki kebiasaan melakukan yang cepat atau lambat akan menjatuhkannya. Memiliki rahasia yang harus disembunyikan dari keingintahuan manusia lain, merusak semua kesenangan. Hal-hal yang dapat diperolehnya dengan mengorbankan rasa aman tidak dapat mengembalikan kerugian yang ditimbulkan olehnya. Jika menghedaki reputasi yang baik, jaminan terbaik yang dapat diberikannya untuk itu adalah penghormatan terhadap dirinya sendiri. Seorang

individu memahami hubungan antar kepentingan orang lain dengan kepentingan sendiri, dia memerlukan semangat yang berpendidikan dan hati yang bebas dari godaan nafsu. Sebagian besar manusia tidak memiliki pengetahuan, kekuatan pikiran maupun pemahaman moral yang cukup untuk menempatkan kejujuran mereka lebih tinggi di atas bantuan hukum. Legislator harus melengkapi lemahnya kepentingan alamiah ini dengan menambahkan kepentingan artifisial yang lebih kokoh dan lebih mudah dipahami.

*Ketiga*, mengenai kebajikan; diperlukan beberapa perbedaan. Hukum dapat diperluas pada tujuan-tujuan umum, misalnya pemeliharaan fakir miskin, namun secara detail perlu didasarkan pada moralitas pribadi. Kebajikan mengandung sejumlah misteri, dan senang sekali terlibat dalam kejahatan yang demikian tak terduga atau begitu rahasia sehingga hukum tidak dapat menjangkaunya. Di samping itu, perbuatan baik memperoleh kekuatan dari kehendak bebas individu. Jika perbuatan itu dilakukan karena diperintahkan, perbuatan itu tidak lagi bermanfaat, daya tarik dan esensinya lenyap. Di sini, moralitas dan khususnya agamalah yang menjadi pelengkap yang dibutuhkan legislasi serta pengikat yang paling baik bagi kemanusiaan. Jangankan bertindak terlalu jauh, belum cukup banyak yang dilakukan para legislator. Seharusnya, mereka menggolongkan penolakan atau pengabaian jasa terhadap kemanusiaan ketika mudah dilakukan, sebagai suatu pelanggaran atau ketika muncul penderitaan akibat penolakan itu (Jeremy Bentham, 2006:87).

## **2.2 PELAKU DAN SUMBER, KEPENTINGAN DAN PENGUASAAN**

Gagasan tentang perilaku sistem merupakan semacam reifikasi (menganggap atau memperlakukan sebuah abstraksi seakan ia memiliki eksistensi konkret atau material), karena setiap tindakan pelaku hanya memiliki pengaruh langsung terhadap mereka yang mengadakan kontrak dengannya, dan tiap perubahan kontrak si pelaku hanya bergantung pada perbandingan nilai tukar dengan mereka yang berada

disekitar dirinya, kecuali jika ada sebuah institusi untuk memastikan penyampaian informasi tentang semua kontrak sementara. Namun, dalam kasus pasar ini, reifikasi semakin menjadi sebuah realita ketika penyebaran informasi menjadi bermacam kontrak mengalami titik temu menuju satu kumpulan nilai tukar masing-masing pasar barang. Harga pasar merupakan sifat baru dari sistem yang mengemuka dari interaksi berpasangan.

Ditunjukkan oleh contoh ini, ada baiknya, minimal dengan muncul beberapa perilaku sistem, untuk mengkonseptualkan proses-proses umpan balik yang menghasilkan perilaku itu bukan sebagai hubungan mikro-ke makro dan makro-ke mikro melainkan sebagai interdependensi antara tindakan dari berbagai pelaku. Dasar konseptual untuk interdependensi antara tindakan dari pelaku-pelaku perseorangan. Dengan struktur konseptual ini satu-satunya *tindakan* yang terjadi di tingkat pelaku perseorangan, dan di “tingkat sistem” hanya mengemuka sebagai sifat baru yang mencirikan sistem tindakan secara keseluruhan.

### 2.2.1 Elemen

Ada dua jenis elemen di dalam sistem minimal, dan ada dua macam kaitan antara kedua elemen itu. Elemen-elemen itu adalah pelaku benda yang terhadapnya ia memiliki kuasa dan yang terhadapnya ia memiliki kepentingan. Saya akan mengatakan hal-hal ini sebagai sumber atau kejadian, tergantung pada karakternya. Hubungan antara pelaku dan sumber, sebagaimana yang tersirat, merupakan hubungan antara kuasa dan kepentingan.

Ada baiknya untuk membahas secara singkat konsep kepentingan, karena ia memiliki sejarah panjang dalam pemikiran sosial. Hirschman (1986) menempatkan asal muasal konseptualnya: “Istilah tersebut pada awalnya digunakan sebagai ungkapan penghalus, yang sudah ada sejak Zaman Pertengahan, untuk menghargai sebuah kegiatan, yang berkepentingan terhadap urusan pinjam-meminjam, yang telah lama dianggap bertentangan dengan hukum ilahi dan dianggap

sebagai dosa riba”. Sebagaimana dikemukakan oleh Hirschman, konsep kepentingan, atau kepentingan-diri, memiliki pertumbuhan yang luar biasa di abad ke-16, ke-17, dan ke-18. Di mulai dari nasehat Maciavelli kepada sang pangeran, konsep ini mendorong kemunculan praktik kenegarawanan yang tidak terikat oleh kendala moral; konsep ini membantu mengetahui kemunculan disiplin ilmu ekonomi dalam karya Adam Smith dkk; dan konsep ini memainkan peran dalam revolusi konseptual dalam gagasan-gagasan tentang hubungan diri masyarakat yang merupakan bagian dari revolusi Prancis.

Abad ke-18 sebagian orang memandang kepentingan sebagai konsep sentral bagi dunia sosial. Filsuf Prancis, Helveticus, mengungkapkan pandangan ini: “Dunia fisik diatur oleh hukum gerak, sedangkan jagad moral diatur oleh hukum kepentingan” (dikutip oleh Hirschman, 1986). Konsep tersebut menjadi tonggak sejarah semenjak zaman itu, baik dalam peran ilmiah–sosial dan dalam kaitan di mana ia dianut oleh masyarakat pada umumnya. Jika pelaku menguasai semua sumber yang menarik baginya, maka tindakannya akan bersifat langsung: Ia hanya menjalankan kekuasaannya dengan cara yang dapat memenuhi kepentingan (misalnya, sumber-sumber itu berupa pangan, penguasaan itu dilakukan dengan mengomsumsi makanan tersebut). Yang menjadikan sebuah sistem sosial, yang berlawanan dengan sekumpulan individu secara independen menerapkan kuasa mereka atas kegiatan mereka untuk memenuhi kepentingan mereka, adalah fakta struktural sederhana.

Pelaku tidak sepenuhnya menguasai kegiatan yang dapat memenuhi kepentingannya, namun menyadari bahwa beberapa dari kegiatan itu sebagian atau sepenuhnya berada di bawah kuasa pelaku lain. Dengan demikian upaya memenuhi kepentingan seseorang dalam struktur semacam ini mengharuskan seseorang itu untuk terlibat dalam beberapa jenis transaksi dengan pelaku lain. Transaksi-transaksi itu tidak hanya mencakup apa yang lazimnya dianggap sebagai pertukaran, namun juga beragam tindakan lain yang sesuai dengan konsep yang lebih luas mengenai pertukaran (transaksi). Ini meliputi penyuaipan,

ancaman, janji, dan investasi sumber-sumber. Melalui transaksi, atau interaksi sosial tersebut, orang mampu menggunakan sumber-sumber yang mereka kuasai namun kurang memiliki kepentingan bagi mereka untuk mewujudkan kepentingan yang ada di balik sumber-sumber yang dikuasai oleh pelaku-pelaku lain.

Landasan minimal untuk sebuah sistem sosial tindakan adalah dua pelaku, yang masing-masing memiliki kuasa atas sumber-sumber kepentingan bagi pelaku lain. Kepentingan masing-masing terhadap sumber daya yang dikuasai oleh pihak lain adalah menjadikan keduanya sebagai pelaku purposif, terlibat dalam tindakan yang melibatkan satu sama lain. Struktur inilah, beserta fakta bahwa pelaku-pelaku purposif, yang masing-masing memiliki tujuan untuk memaksimalkan realisasi kepentingannya—yang memunculkan interdependensi, atau karakter sistemik terhadap tindakan mereka.

### **2.2.2 Bentuk Interdependensi**

Friedman (1977) membedakan tiga jenis interdependensi antar pelaku. Yang pertama dia istilahkan sebagai interdependensi struktural, di mana tiap pelaku mengasumsikan bahwa tindakan pelaku lain itu independen atau terpisah dari tindakannya. Dalam bentuk interdependensi ini tiap pelaku, dalam memutuskan serangkaian tindakan, dapat memperlakukan lingkungan sebagai sesuatu yang tetap, bukannya reaktif. Tindakan seorang pembeli dalam sebuah pasar di mana harga bisa dianggap baku (yakni, jika pembelinya relatif kecil dibandingkan pembeli lain di pasaran yang harganya tidak terpengaruh oleh tindakan itu) merupakan contoh interdependensi struktural. Ketika sebuah sistem hanya memiliki interdependensi struktural, rasionalitas akan berlaku mutlak. Karena lingkungan sosial bersifat non-kesatuan, maka rasionalitas di bawah kepastian (ketika hasilnya mengikuti tindakan dengan pasti) atau rasionalitas di bawah risiko (ketika hasilnya hanya memiliki probabilitas tertentu yang kurang dari 1.0) sama-sama merupakan peraga yang tepat untuk tindakan rasional.

Bentuk interdependensi kedua diistilahkan oleh Friedman sebagai interdependensi behavioral. Dalam interdependensi behavioral tindakan dari tiap pelaku bersifat kondisional (bersyarat) terhadap pelaku lain pada titik waktu yang lain. Ini mengimplikasikan bahwa seorang pelaku harus melandaskan tindakan pada pertimbangan yang lebih kompleks dibanding dalam interdependensi struktural. Dia harus mengetahui bahwa tindakannya bisa memiliki konsekuensi bagi dirinya tidak hanya secara langsung namun juga secara tidak langsung melalui pelaku lain yang tindakannya dapat dipengaruhi oleh tindakan ia sendiri.

Pengaruh terhadap tindakan orang lain ini, tindakan dia selanjutnya bisa terpengaruhi, yang mana bisa menimbulkan pengaruh terhadap dirinya yang merupakan pengaruh tak langsung urutan kedua dari tindakannya. Urutan pengaruh tak langsung ini bisa berlanjut hingga ke masa yang mendatang yang tak terhingga. Dalam situasi seperti itu, pertanyaan tentang apa yang rasional bagi pelaku itu tergantung pada informasinya, baik tentang jumlah dan karakter pilihan masa mendatang maupun tentang jenis-jenis strategi yang akan dilakukan oleh pelaku lain. Dalam bentuk interdependensi ini defenisi tentang strategi apa yang rasional bagi pelaku tidaklah bergantung pada strategi yang digunakan oleh pelaku lain yang saling tergantung dengannya.

Interdependensi behavioral adalah tawar-menawar antara dua atau beberapa pelaku, sebuah proses di mana pelaku yang satu bergantung tidak hanya pada pengetahuannya tentang kepentingan pelaku lain namun juga tentang strategi pelaku lain (yang biasanya mencakup asumsi tentang strategi pelaku yang satu). Timbulnya harapan dan kewajiban antara dua orang dari waktu ke waktu, sebuah proses yang bergantung pada apa yang diasumsikan (atau dipelajari) oleh masing-masing tidak hanya tentang kepentingan pelaku lain namun juga strategi pelaku lain. Bentuk interdependensi yang ketiga yang ditengarai oleh Friedman adalah interdependensi evolusioner. Dalam interdependensi evolusioner terdapat interdependensi behavioral dalam periode waktu yang cukup panjang yang mana, melalui seleksi

alam, perpaduan strategi dalam sebuah populasi berubah menjadi semacam “keseimbangan strategi” yang tidak harus berupa titik keseimbangan unik.

### **2.3 CACATAN KEPENTINGAN-DIRI PELAKU PURPOSIF**

Sesuai elemennya, orang yang dianggap tidak hanya rasional namun juga tidak terkendala oleh norma dan sepenuhnya berkepentingan-diri mungkin tampak sebagai kekeliruan serius. Yang jelas, norma-norma itu memang ada, orang mematuhi (mesti tidak secara sama), dan orang sering kali bertindak demi kepentingan orang lain atau suatu kelompok “ketidakegoisan” kalau bisa dikatakan demikian. Mengingat semua itu, ada baiknya mengklarifikasi pengertian yang saya gunakan dalam istilah orang berkepentingan-diri yang bebas norma sebagai elemen-elemen teori. Tujuannya bukanlah untuk mengatakan bahwa di mana-mana orang selalu bertindak tanpa memperhatikan norma dan dengan kepentingan yang sepenuhnya egois. Justru hendak menunjukkan bahwa pada beberapa poin dianggap sebagai asal muasal persoalan dan pelestarian norma, berpegangnya orang pada norma, pengembangan aturan moral, pengidentikan kepentingan-diri seseorang dengan keberuntungan orang lain, dan pengidentikan dengan kelompok.

#### **2.3.1 Tindakan dan Transaksi**

Konsepsi sederhana mengenai sebuah sistem tindakan yang hendak disusun, jenis-jenis tindakan yang ada pelaku sangat dibatasi. Semuanya dilakukan dengan satu tujuan-meningkatkan realisasi kepentingan si pelaku. Tentunya, jenis tindakan itu ada bermacam-macam, yang mana bergantung pada kendala-kendala situasi. Jenis tindakan yang pertama adalah jenis sederhana yang memberlakukan kuasa atas sumber-sumber yang menjadi kepentingan seseorang dan yang dikuasai oleh seorang itu, dalam rangka memenuhi kepentingannya. Namun, tindakan ini sangat kecil secara sosial (kecuali jika ia memiliki pengaruh terhadap orang lain) dan bisa diabaikan begitu saja, karena ia tidak melibatkan pelaku lain.

Jenis tindakan yang kedua merupakan tindakan besar yang melandasi banyak perilaku sosial-penguasaan seorang pelaku atas benda-benda yang terhadapnya dia sangat berkepentingan. Ini biasanya dilakukan dengan menggunakan sumber-sumber yang dia miliki, dengan bertukar kuasa atas sumber-sumber daya yang kurang menjadi kepentingannya dengan kuasa atas sumber-sumber yang terhadapnya dia sangat berkepentingan. Proses ini mengikuti seluruh tujuan dalam meningkatkan upaya seseorang untuk merealisasi kepentingan-kepentingan dengan asumsi bahwa kepentingan-kepentingan itu bisa lebih direalisasikan jika dia menguasai sesuatu ketimbang jika dia tidak menguasainya. Lazimnya, diasumsikan bahwa kuasa atas sumber oleh seorang pelaku memungkinkan dirinya untuk meralisir kepentingan apa pun yang dia miliki terhadap sumber itu.

Jenis tindakan ketiga yang bisa dilakukan, dan memang dilakukan secara luas dalam sistem-sistem sosial, pengalihan unilateral kuasa atas sumber-sumber yang menjadi kepentingan seseorang. Pengalihan itu dilakukan ketika asumsi yang melandasi jenis tindakan kedua (bahwa seseorang dapat memenuhi kepentingannya dengan mendapatkan kuasa atas sumber daya yang menjadi kepentingannya) tidak lagi digunakan. Dengan kata lain, seorang pelaku mengalihkan kontrak atas sumber-sumber secara unilateral ketika dia percaya bahwa kuasa pelaku lain atas sumber-sumber ini akan lebih memungkinkan untuk memenuhi kepentingannya dibanding bila dia yang memegang kuasa itu. Bahwa pengalihan itu dilakukan, sebagaimana tindakan lain secara purposif-dengan harapan bahwa si pelaku akan lebih bisa memenuhi kepentingannya dengan melakukan hal itu.

### **2.3.2 Jenis-Jenis Sumber**

Sumber-sumber yang dimiliki tiap pelaku yang menjadi kepentingan pelaku lain meliputi berbagai macam barang. Yang paling nyata di antara sumber-sumber ini adalah apa yang oleh ekonom dinamakan barang-barang pribadi. Teori ekonomi neoklasik menjelaskan berfungsinya sistem di mana tiap pelaku memiliki kuasa



atas barang pribadi yang bisa dibagi yang juga menjadi kepentingan pelaku lain di dalam sistem itu. Namun barang-barang pribadi yang bisa dibagi hanyalah satu dari beberapa jenis barang yang atasnya pelaku memiliki kuasa dan yang terhadapnya ia memiliki kepentingan.

Pelaku dapat memiliki kuasa peristiwa yang memiliki konsekuensi bagi sejumlah pelaku lain (yakni, kejadian yang menjadi kepentingan para pelaku lain). dalam kondisi di mana kuasa atas peristiwa semacam itu di bagi-bagi antara dua atau beberapa pelaku, seperti ketika keputusan kolektif diambil dengan pemungutan suara, tiap pelaku hanya memiliki kuasa parsial atas peristiwa itu. Pelaku bisa memiliki kuasa atas tindakannya sendiri, dan jika si pelaku itu memiliki atribut tertentu, misalnya keahlian atau kecantikan, yang membuat pelaku lain tertarik, ia dapat menyerahkan hak untuk menguasai beberapa diantara tindakannya sendiri.

Perlu diketahui bahwa dalam hal ini menggunakan frase “menyerahkan hak untuk menguasai” bukannya ‘memasrahkan penguasaan.’ Alasannya ialah bahwa kuasa langsung atas tindakan seseorang tidak bisa dihentikan; kuasa itu tidak dapat dipasrahkan. Namun, yang bisa dipasrahkan adalah *hak* untuk menguasai tindakan ketidakterpasrahan fisik (*physical inalienability*) dari diri seseorang bukan satu-satunya jenis ketidakterpasrahan. Aturan hukum juga dapat menentukan ketidakterpasrahan hak penguasaan atas benda-benda yang bisa dipasrahkan secara fisik. Sebagai contoh, untuk banyak keputusan kolektif hak suara ditetapkan agar tidak bisa dipasrahkan oleh aturan sistem itu, namun dalam beberapa sistem hak suara bisa dipasrahkan melalui wakil.

Pelaku juga dapat memiliki kuasa atas sumber-sumber yang tidak menjadi kepentingan langsung bagi pelaku lain namun cukup efektif dalam menentukan, atau secara parsial menentukan, hasil-hasil peristiwa yang menjadi kepentingan pelaku lain. ada variasi lebih lanjut dalam sumber-sumber yang dikuasai oleh para pelaku. Sebagai contoh, beberapa sumber sebagai bagian dari transaksi dengan pelaku lain, hanya bisa dikirimkan di masa mendatang atau dalam periode waktu di

masa depan, sedangkan sumber-sumber lain bisa dikirim di masa kini. Variasi lain ialah beberapa sumber memperlihatkan sifat konservasi; ada sejumlah sumber yang sifatnya tetap. Jika satu individu menguasai (atau mengonsumsi) satu porsi sumber, maka total yang tersedia bagi pelaku lain untuk dikuasai (atau dikonsumsi) berkurang sebesar porsi itu.

Sifat ketersimpanan biasanya dimiliki oleh sesuatu yang kita anggap sebagai benda, namun golongan umum sumber yang dikuasai individu mencakup banyak hal yang tidak memiliki sifat ini. Sebagai contoh, informasi, sebagai sumber yang bisa dikuasai oleh pelaku, biasanya tidak memiliki sifat ketersimpanan. Informasi yang diberikan kepada pelaku lain juga tetap dimiliki oleh pemilik awal. Sifat lain dari sumber tertentu ialah bahwa konsumsinya atau penggunaannya tidak memiliki konsekuensi bagi pelaku selain dari pelaku yang mengonsumsi atau menggunakannya. Sumber-sumber yang tidak seperti ini namun memiliki konsekuensi yang tidak bisa dipisahkan lebih dari satu pelaku, dikatakan memiliki pengaruh eksternal, atau eksternalitas.

Berdasarkan penjelasan di atas, ada beberapa sifat yang membedakan jenis-jenis sumber, sifat-sifat ini memiliki konsekuensi penting bagi jenis sistem tindakan yang muncul. Sifat-sifat ini adalah sifat dapat dibagi (*divisibility*), dapat dipisahkan (*alienable*), dapat dilestarikan (*conservation*), dan ketiadaan eksternalitas. Kalangan ekonom, yang biasanya memahami bahwa sistem perekonomian melibatkan barang-barang, melakukan pembedaan antara barang pribadi dan barang umum. Berdasarkan sifat ini barang-barang pribadi tidak memiliki eksternalitas dan memperlihatkan ketersimpanan. Suatu barang umum tidak memiliki sifat ketersimpanan dan berada pada pemilikan eksternal lantaran ia memiliki konsekuensi bagi semua orang (atau meminjam terminologi ekonom, ia adalah suatu barang yang tidak bisa dipasok kepada semua orang). Barang pribadi prototipe juga bisa dibagi, dipisahkan, dan dikirimkan; yakni, ia memiliki masing-masing sifat yang telah dijelaskan.

### 2.3.3 Pertukaran Sosial

Pelaku terhubung dengan sumber-sumber (dan terhubung secara tak langsung satu sama lain) hanya melalui dua hubungan: kuasa mereka atas sumber-sumber dan kepentingan mereka terhadap sumber-sumber itu. Pelaku memiliki prinsip tunggal tindakan, yakni bertindak untuk memaksimalkan realisasi kepentingan mereka. Tindakan itu bisa berupa sekedar pemenuhan, untuk merealisasikan kepentingan si pelaku; jika bukan begitu, maksimalisasi prinsip itu sering kali mengarah kepada satu jenis tindakan-pertukaran kuasa (hak untuk menguasai) atas sumber-sumber atau peristiwa-peristiwa. Namun, dalam beberapa situasi, ia bisa mengarah pada pemasrahan unilateral kuasa (atau hak untuk menguasai) kepada pelaku lain.

Sistem tindakan paling sederhana tindakan yang menggunakan konsep-konsep yang dijelaskan itu adalah pertukaran pasangan sumber-sumber yang memiliki semua sifat barang pribadi. Pertukaran semacam itu bisa terjadi dalam persaingan dengan pelaku lain, seperti yang terjadi dalam pasar barter, namun tidak mesti terjadi. Pertukaran sosial sudah melekat dalam seluruh kehidupan sosial. Pembatasan pada proses pertukaran tidaklah seketat seperti yang diduga pada mulanya, bila pertukaran tidak lagi terbatas pada barang-barang ekonomi. Dalam suatu pertukaran barang ekonomi, tiap pelaku, dalam menawarkan pertukaran, hanya dapat meningkatkan bagian dari pelaku lain, yang mana itulah sebabnya kita biasanya menganggap pertukaran semacam itu sebagai pertukaran sukarela dan saling menguntungkan. Namun ketika disertakan kejadian jenis lain, pertukaran juga bisa digunakan untuk menengarai fenomena yang biasanya diapahami sebagai pemaksaan; yakni janji yang disertai ancaman.

Fenomena yang biasanya dipandang bukan sebagai pertukaran, melainkan sebagai penyebaran sumber-sumber sebagaimana yang diprediksi menggunakan bentuk teori yang agak lebih sederhana. Sebagai contoh, Dahl (1961) mengemukakan dalam penelitiannya tentang New Hwen, dan sejumlah ilmuwan politik lain juga mengemukakan di tempat terpisah, bahwa banyak pelaku yang

berpotensi kuat dalam sebuah komunitas tidak mempraktekkan wewenangnya dalam pengambilan keputusan komunitas. Sering kali hasil akhirnya ialah bahwa keputusan-keputusan itu dibuat tanpa pengaruh dari pelaku yang paling kuat dalam komunitas itu, sebuah fenomena yang agak membingungkan. Namun karena sumber-sumber politik sering kali bisa digunakan pada satu dari sejumlah peristiwa dan sebagian dikonsumsi dengan menggunakannya (misalnya, dukungan massa terhadap suatu perusahaan yang akan membangun sebuah pabrik di sebuah kota akan berkurang jika perusahaan itu menggunakan kekuatan menentang kebijakan rakyat), penyebab selektif bisa menjadi cara bagi seseorang pelaku untuk memaksimalkan realisasi kepentingannya.

#### 2.3.4 Keseimbangan Sosial

Melalui pertukaran seperti yang dijelaskan di atas, terjadi pengurangan kesenjangan antara kepentingan dan kekuasaan, pada titik di mana sebuah keseimbangan terjadi-sebuah titik di mana tidak ada pertukaran yang dapat meningkatkan realisasi yang diharapkan atas kepentingan dari kedua pelaku. Pada titik ini masing-masing pelaku mesti memaksimalkan realisasi kepentingannya pada tingkatan yang dimungkinkan oleh sumber-sumber yang menjadi modal awal mereka. Pada kondisi tertentu, misalnya dalam sebuah sistem yang jumlah pelakunya sedikit, bisa jadi tidak ada titik keseimbangan *tunggal*.

Kasus dua pelaku tersebut masing-masing memiliki kuasa atas sejumlah benda yang sebagian menjadi kepentingan pelaku yang satu dan yang menjadi sebagian menjadi kepentingan yang lain, terdapat seluruh kumpulan titik keseimbangan, yang masing-masing akan lebih baik bagi kedua pelaku banding titik awalnya (dan lebih baik dibanding titik manapun di luar kumpulan ini), namun tak satupun yang lebih baik untuk kedua pelaku dibanding titik lain di dalam kumpulan itu. Ada sejumlah nilai tukar yang berbeda yang akan menjadikan kedua belah pihak lebih baik dibanding sebelum dilakukannya pertukaran, dan dengan tidak adanya sebuah pasar maka tidak bisa ditentukan mana di antara hal itu yang terjadi.

Titik kesimbangan yang dicapai dalam sistem pertukaran yang kecil tersebut bisa dijelaskan sebagai sifat dari sebuah sistem, yakni sifat tingkat-makro, sebagaimana harga yang berlaku dalam tukar menukar di pasar. Sebagai contoh, penelitiannya Blau (1963) tentang pertukaran rasa hormat dengan nasehat dalam suatu agen pemerintah menunjukkan bahwa banyaknya rasa hormat yang diberikan untuk mendapatkan suatu kuantitas dan kualitas nasihat merupakan sifat dari sistem sosial dari agen tersebut. Hasil akhir dari proses pertukaran itu adalah redistribusi kekuasaan atas peristiwa, sebuah redistribusi yang akan memberikan hasil yang optimal dalam pengertian tertentu. Setelah berlangsungnya pertukaran tiap pelaku memiliki kuasa atas kejadian-kejadian yang sangat menjadi kepentingannya, tunduk pada kekuasaan dari sumber-sumber awalnya, dan karena dia tidak akan memberlakukan kekuasaan terhadap pencapaian hasil yang lebih dia sukai, maka tidak ada cara untuk mencapai kepuasan yang lebih tinggi, bila pada awalnya sudah ada pembagian kekuasaan dan kepentingan. Dalam pengertian ini hasilnya optimal.

Menjadikan pernyataan itu sebagai pernyataan akhir, seperti kita menggunakan pemikiran keliru (*fallacy*) yang telah mengakar pada ekonomi kesejahteraan semenjak *utilitarian*, yakni kekeliruan dalam mengasumsikan beberapa metrik umum yang memungkinkan perbandingan kegunaan interpersonal. Dengan kata lain, pernyataan tentang pemenuhan keseluruhan, seperti yang dikemukakan di atas, mengimplikasikan sebuah perbandingan yang menyeimbangkan kepuasan orang yang berbeda sehingga kepuasan bisa diagregasikan pada orang-orang tersebut. Sebagaimana dijelaskan berkali-kali dalam literatur ekonomi, perbandingan semacam itu, yang dilakukan oleh seorang analis, tidaklah bermakna.

Justru, yang bermakna adalah perbandingan yang dilakukan dengan proses-proses sosial itu sendiri. Jenis perbandingan semacam inilah yang bersifat intrinsik dalam sistem-sistem sosial dan dalam model yang dijelaskan di atas. Perbandingan yang memberikan metrik umum pada kepuasan dari orang-orang yang berbeda ialah

perbandingan yang berasal dari sumber-sumber yang menjadi modal awal mereka. Dengan demikian, dengan mempertimbangkan sebuah keluarga patriarkal sebagai sebuah sistem, apa yang dimaksud dengan kepuasan agregat maksimum adalah sebuah agregat yang menimbang kepuasan kepala keluarga pria dari sebuah rumah tangga secara lebih berat di banding kepuasan sang istri, mengingat kekuasaannya yang lebih besar atas sumber-sumber. Dalam sebuah rumah tangga matriarkal kepuasan sang istri ditimbang lebih berat dibanding kepuasan sang suami dalam mencapai kepuasan agregat maksimum. Maksimalisasi tersebut tidak bisa dinilai secara normatif, kecuali dalam sejumlah nilai yang tersirat oleh pembagian wewenang awal diantara para pelaku dalam sistem itu.

Sistem pertukaran mencapai kepuasan keseluruhan maksimum, namun merupakan implikasi yang khas bagi penguasaan awal. Kuasa ini sebagai kuasa konstitusional, terlepas dari ada tidaknya konstitusi formal diantara para pelaku. Kuasa ini mengekspresikan konstitusi sistem sosial, melalui ekspresi hak dan sumber-sumber yang dimiliki oleh tiap pelaku. Kumpulan dari berbagai kepentingan pelaku itu bisa sangat berbeda dari yang mungkin diperkirakan. Namun ini adalah satu-satunya kesatuan yang akan dimaksimalkan dalam sistem itu, karena kesatuan itu diberikan dengan distribusi kekuasaan konstitusional di kalangan berbagai pelaku dalam sistem.

Pencampuradukan antara nilai-nilai yang hendak ditempatkan oleh pengamat pada tiap kepentingan pelaku (misalnya, kesetaraan), di satu sisi, dan fungsi internal sistem (yang karena kekuasaan konstitusi menetapkan nilai-nilai pada bermacam kepentingan orang per orang), di sisi lain, menyebabkan kecampuradukan tentang perbandingan interpersonal kegunaan dalam ekonomi kesejahteraan. Perbandingan interpersonal yang dilakukan oleh orang pengamat tidak memiliki makna (kecuali bahwa perbandingan-perbandingan itu memuaskan si pengamat), namun ada makna bagi perbandingan-perbandingan yang dilakukan secara internal di dalam sebuah sistem tindakan.

Perbandingan-perbandingan itu dilakukan dalam transaksi aktual yang berlangsung.

## 2.4 HUBUNGAN SEDERHANA DAN KOMPLEKS

Satu pembedaan lagi yang mesti dilakukan sebelum mengkaji secara rinci struktur tindakan yang ditunjukkan. Ini adalah pembedaan antara hubungan sederhana dan kompleks antara pelaku. Hubungan sosial antara dua orang, tentunya, merupakan blok bangunan organisasi sosial. Namun persoalannya tidaklah segamblang seperti yang mungkin tersirat darinya. Hubungan sosial tertentu bersifat melestarikan diri dalam arti bahwa intensif bagi kedua belah pihak untuk meneruskan hubungan itu merupakan sesuatu yang intrinsik di dalam hubungan itu. Intensif itu timbul dari hubungan itu sendiri, dan keberlanjutan hubungan itu bergantung pada kemampuannya untuk menghasilkan intensif yang cukup bagi kedua belah pihak.

Apa yang dianggap sebagai hubungan sosial kebanyakan adalah seperti ini: ikatan sosial primordial, hubungan pertemanan, hubungan sosial “informal” segala jenis, dan hubungan kekuasaan semisal antara majikan dan pelayan atau antara bapak dan anak. Hubungan semacam ini bisa dianggap sebagai blok bangunan bagi sebagian besar organisasi sosial. Organisasi yang tumbuh, sebagaimana dalam sebuah komunitas atau jejaring sosial yang terbentuk, merupakan perpaduan dari hubungan-hubungan semacam itu. Ini semua bisa disebut hubungan sederhana untuk membedakannya dari golongan atau kategori hubungan yang kedua.

Golongan hubungan sosial yang kedua adalah hubungan-hubungan yang tidak melestarikan-diri namun bergantung pada pihak ketiga untuk keberlangsungannya. Insentif bagi satu atau kedua belah pihak untuk melanjutkan hubungan tidaklah muncul dari dalam hubungan itu namun harus dipasok dari luar. Ini adalah jenis hubungan yang melandasi pembangunan organisasi formal. Organisasi sosial terdiri dari hubungan-hubungan semacam itu. Jenis organisasi semacam itu harus dibangun, karena ia didasarkan pada struktur hubungan yang

terbetuk dari kewajiban dan harapan, namun tidak ada persyaratan, seperti yang ada dalam sebuah organisasi sosial yang terdiri dari hubungan-hubungan sederhana, bahwa tiap kewajiban dan harapan seseorang memunculkan perimbangan positif dalam hubungan tiap orang. Tiap orang hanya memiliki satu perimbangan positif yang melingkupi keseluruhan pelaku yang terlibat di dalam struktur insentif yang kompleks ini. Bentuk hubungan sosial ini dinamakan hubungan kompleks.

Lingkungan sosial bisa dianggap terdiri dari dua bagian. Yang satu adalah lingkungan sosial “alami”, yang tumbuh secara otonom ketika hubungan sosial sederhana berkembang dan memperluas struktur. Bagian kedua ialah apa yang dijelaskan sebagai lingkungan sosial terbangun, atau tersusun, yakni organisasi-organisasi yang terbentuk dari hubungan-hubungan sosial yang kompleks. Lingkungan sosial terbangun tidak tumbuh secara alamiah melalui kepentingan-kepentingan para pelaku yang merupakan para pihak di dalam hubungan. Tiap hubungan harus disusun oleh orang luar, dan tiap hubungan hanya bisa berlangsung melalui keterkaitannya dengan hubungan yang lain yang merupakan bagian dari organisasi yang sama.

Strukturnya adalah seperti kartu berderet (*house of cards*: yang mana bila kartu yang satu roboh, maka deretan kartu dibelakangnya akan ikut roboh), dengan interdependensi yang intensif antar berbagai hubungan yang membentuknya. berbeda dengan struktur yang bertumbuh dari hubungan sederhana, struktur yang terbangun dari hubungan-hubungan kompleks memiliki batas yang jelas, yang membedakan apa yang ada di dalamnya, dan mana yang merupakan bagian dari struktur kompleks intensif interdependen, dari apa yang berada dalam struktur itu.

Paling lazim dari lingkungan sosial terbangun adalah pelaku korporat modern, yang terdiri dari posisi-posisi yang diduduki oleh orang-orang. Mereka meliputi korporasi, biro pemerintah, serikat perdagangan, dan bentuk-bentuk lain. Lingkungan sosial di sekelilingi sekitar orang-orang dalam masyarakat modern juga merupakan



lingkungan fisik terbangun. Barang-barang ekonomi yang menjadi pijakan kehidupan modern merupakan produk dari lingkungan sosial terbangun, yang berlandaskan hubungan-hubungan kompleks. Namun sepertinya sangat mungkin bahwa lingkungan sosial tersebut terbangun tersebut, seperti kita ketahui, hanyalah permulaan dari bentuk organisasi sosial yang jauh lebih kompleks, yakni bentuk-bentuk yang belum ditemukan (Coleman, 2009:36-56).



# **BAB III**

## **DESKRIPSI PROSES PERUMUSAN UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 1998 TENTANG PERBANKAN BERLANGSUNG**

### **3.1. PEMBICARAAN TINGKAT PERTAMA**

BADAN Musyawarah DPR RI pada Tahun 1998-1999 melangsungkan persidangan pada masa sidang pertama yang sifatnya tertutup. Rapat dipimpin langsung oleh Haris Sabarno yang mengagendakan diantaranya adalah membicarakan pembahasan dan penanganan atas RUU tentang perubahan UU No 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Hadir dalam persidangan tersebut antara lain: Pimpinan DPR RI Hari Sabarno, Anggota Badan Musyawarah sebanyak 42 anggota tetap dan 21 anggota pengganti, Pimpinan alat kelengkapan DPR RI, Komisi I-VIII, BURT dan BKSAP, Penghubung Sekretariat Negara Pratygnyo, Lagiman serta Sekretariat Jenderal. Dalam persidangan tersebut memutuskan Rapat Badan Musayawarah tanggal 20 Agustus 1998 dibuka pada pukul 10.15. WIB dan dinyatakan tertutup. Acara Rapat Bamus pada hari ini setelah mendapat persetujuan dari anggota Bamus adalah sebagai berikut: Membicarakan pembahasan dan penanganan atas RUU tentang perubahan UU No 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Membicarakan dan membahas peristiwa kerusakan pertengahan bulan Mei 1998 dan peristiwa tanjung periok 1998 serta relevansi kemungkinannya pembentukan Tim pencari Fakta DPR RI,

Membicarakan perubahan acara rapat-rapat DPR RI Masa Persidangan I Tahun sidang 1998-1999 dan lain- lain.

Sehubungan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang dianggap sudah sangat mendesak untuk diubah/diganti guna perkembangan Perbankan nasional, DPR RI telah menerima: Rancangan Undang-Undang dari pemerintah dengan Amanat Presiden Nomor R.08/PU/VIII/1998 tanggal 4 Agustus 1998 berupa Rancangan undang-undang tentang **Perubahan** Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR yakni Rancangan Undang-Undang tentang Perbankan untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, yang telah diajukan kepada Pimpinan DPR RI tanggal 24 Juli 1998. Namun Rancangan Undang-Undang tersebut belum melalui mekanisme/proses untuk diputuskan menjadi Rancangan Undang-Undang Usul inisiatif DPR.

Berkaitan dengan hal tersebut Rapat Badan Musyawarah menyepakati bahwa, dalam pembahasan selanjutnya atas perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan tersebut, Naskah Rancangan Undang-Undang usul inisiatif/Rancangan Undang-Undang tentang Perbankan dari DPR akan digunakan sebagai **sandingan dan referensi utama** yang akan dipakai oleh semua fraksi dalam setiap pembahasan dengan pemerintah. Adapun penanganan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Badan Musyawarah memutuskan untuk ditangani oleh komisi VIII DPR RI. Jadwal pembahasan atas RUU tentang perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang perbankan tersebut disetujui sebagai berikut: Senin, 24 Agustus 1998 diawali Pembicaraan Tk. I/ keterangan pemerintah atas RUU tentang perubahan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Selasa, 1 September 1998 Pembicaraan Tk. II/ pemandangan umum para anggota terhadap keterangan pemerintah atas RUU tentang perubahan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Senin, 7 September 1998 Pembicaraan Tk. II/ jawaban pemerintah terhadap

pemandangan umum para anggota atas RUU tentang perubahan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Tanggal 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, September 1998 Pembicaraan Tk. III/ rapat-rapat kerja dengan pemerintah atas RUU tentang perubahan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Dan terakhir Selasa, 29 September 1998 Pembicaraan Tk. IV/ pengambilan keputusan atas RUU tentang perubahan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Penjelasan Menteri Keuangan Mewakili Pemerintah mengenai Rancangan undang-undang Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang perbankan. Dalam penjelasan tersebut menegaskan tentang perizinan bank yaitu Perizinan bank yang semula merupakan wewenang menteri keuangan dialihkan kepada Pimpinan Bank Indonesia. Hal yang mendasari pengalihan kewenangan tersebut adalah agar dapat keutuhan kewenangan dan tanggung jawab mengenai perizinan bank, pengaturan perbankan dan pengawasan, serta penerapan sanksi terhadap bank yang tidak memenuhi peraturan perbankan yang berlaku. Selanjutnya, persyaratan pendirian Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dalam rancangan undang-undang ini lebih diperlonggar, antara lain dengan dihapuskannya persyaratan tempat dan kedudukan BPR kecamatan. Dengan demikian hambatan untuk mendirikan BPR di ibukota Kabupaten, Provinsi, Ibukota Daerah Istimewa dan ibukota Negara, dihapuskan. Namun demikian, pendirian BPR pada dasarnya senantiasa perlu disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dan dunia usaha serta mempertimbangkan aspek-aspek kelayakan usaha, termasuk dinamika yang terjadi baik dalam perekonomian setempat maupun dalam perekonomian nasional pada umumnya. Ketentuan yang memuat aspek perizinan bank tercantum pada Pasal 1 angka 10, angka 12, angka 14, dan angka 19 di dalam Rancangan Undang-Undang.

Kepemilikan Bank, pemerintah Dalam Rancangan Undang-undang ini menegaskan bahwa diberikan peluang yang lebih besar bagi badan hukum asing dan warga negara asing untuk dapat mendirikan Bank Umum di Indonesia dengan bermitrakan warga negara Indonesia dan

atau badan hukum Indonesia. Selain melalui pendirian, kepemilikan pihak asing dimaksud dapat dilakukan dengan cara pengalihan saham bank, baik secara langsung (*direct placement*) maupun melalui bursa. Dalam Rancangan Undang-undang ini jumlah maksimum persentase kepemilikan asing tidak terdapat pembatasan lagi. Ketentuan yang memuat aspek kepemilikan bank tercantum pada Pasal 1 angka 16, angka 17, dan angka 18 dalam Rancangan Undang-undang.

Badan Khusus Penyehatan Perbankan Pembinaan dan pengawasan bank berdasarkan Rancangan Undang-undang ini tetap dilakukan oleh Bank Indonesia. Dalam Rancangan Undang-undang ini ditetapkan pula bahwa apabila terdapat kesulitan-kesulitan dalam sistem perbankan yang berdampak pada perekonomian nasional, dan bila untuk mengatasi kesulitan tersebut diperlukan peranan pemerintah, maka pemerintah dapat membentuk badan khusus dengan tugas melakukan upaya penyehatan perbankan. Untuk memungkinkan pelaksanaan tugasnya maka kepada badan khusus dimaksud diberikan berbagai kewenangan antara lain: Mengambil alih kewenang pemegang saham bank dalam penyehatan; Mengambil alih dan melaksanakan segala hak, kewenangan-kewenangan dan kekuasaan pengurus bank; Menjual atau mengalihkan kekayaan bank baik secara langsung maupun penawaran umum; Melakukan penyertaan modal pada bank, dan; Melakukan tindakan-tindakan lain yang diperlukan dalam rangka upaya penyehatan perbankan. Ketentuan mengenai badan khusus untuk penyehatan perbankan nasional dimuat dalam Pasal 1 angka 26 di dalam Rancangan Undang-undang.

Perubahan atas undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan diharapkan dapat memberikan landasan hukum yang lebih mantap sebagai dasar untuk meningkatkan kualitas pembinaan dan pengawasan bank agar sektor perbankan menjadi dapat lebih diandalkan dan upaya mengatasi permasalahan yang dihadapi dapat dilakukan sebaik-baiknya. Keberhasilan dalam pembinaan lembaga perbankan kiranya tidak terlepas dari upaya peningkatan sistem dan mekanisme pengawasan lembaga perbankan. Untuk itu penyempurnaan terhadap

sistem pengawasan perlu dilakukan dan dikembangkan sesuai dengan standar perbankan internasional. Di samping itu, untuk mendukung sistem pengawasan yang lebih efektif dan efisien, juga perlu dilakukan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia di sektor perbankan.

## **3.2. PEMBICARAAN TINGKAT KEDUA**

### **3.2.1 Pemandangan Umum Fraksi ABRI Atas Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan**

Kita sadar bahwa kondisi perbankan Indonesia sudah rawan sejak sebelum terjadi krisis moneter, dikarenakan lemahnya struktur perbankan, lemahnya *law enforcement* dan pengawasan. Rendahnya kualitas portofolio pinjaman, dan rontoknya sektor riil, dan banyak bank bermasalah dikarenakan kualitas manajemen, rawannya maturity profile dari likuiditas perbankan (dana deposito) hanya berjangka pendek. Kondisi perbankan diperburuk dengan terjadinya krisis moneter yang ditandai dengan bergejolaknya nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing yang antara lain mempersulit likuiditas perbankan. Sehubungan dengan hal tersebut di atas maka semakin terasa bahwa diperlukan berbagai penyempurnaan untuk memungkinkan terbentuknya sistem perbankan yang tangguh.

Dalam kaitan itulah berbagai aspek tentang pengaturan disektor perbankan sangat diperlukan sehingga diharapkan dapat mengatasi berbagai masalah dan kesulitan yang dihadapi sektor perbankan dewasa ini. Berdasarkan situasi tersebut di atas, fraksi ABRI yang dipimpin oleh H. Achmad Roestandi,SH dengan Nomor keanggotaan A-441 sebagai Wakil Ketua Fraksi Fadli Saaldin dengan Nomor keanggotaan A-429 sebagai Juru Bicara Fraksi sangat mendukung perlu segera diperbaiki undang-undang perbankan yang telah ada karena sejalan dengan tuntutan reformasi di bidang ekonomi. Oleh karena itu fraksi ABRI sependapat dengan langkah pemerintah yang telah menyampaikan RUU perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Sejalan dengan alasan yang dikemukakan di atas serta dengan berpedoman pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta GBHN 1998, fraksi ABRI dalam membahas RUU Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan ini, menggunakan pendekatan pokok-pokok pikiran: Pertama, bahwa perubahan UU tentang perbankan memiliki peranan yang strategis mengingat bank sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat untuk menunjang pelaksanaan pembangunan nasional. Untuk itu substansi materi RUU haruslah lebih komprehensif yaitu benar-benar memperhatikan aspek filosofinya, yuridis, sosial dan tidak bertentangan dengan UU lainnya. Kedua, bahwa perubahan UU tentang perbankan harus menampung aspirasi yang berkembang seperti keberadaan bank syariah, rahasia bank yang tidak hanya menguntungkan satu pihak, serta sejalan dengan kehendak untuk mewujudkan independensi BI, kemudahan penyidikan guna memberikan ruang gerak bagi upaya peningkatan kontrol masyarakat terhadap lembaga perbankan.

Berdasarkan pokok-pokok pikiran di atas dan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta mendengar aspirasi masyarakat dalam era reformasi ini, maka Fraksi ABRI memberikan tanggapan terhadap RUU tentang perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang perbankan: Pertama, dalam konsideran menimbang pada umumnya mengandung tiga aspek utama yaitu, aspek filosofis, aspek yuridis, dan aspek sosial. Ketiga aspek ini mendukung pemikiran mengapa, kenapa undang-undang tersebut diperlukan. Pada umumnya aspeknya aspek filosofis mengacu kepada arahan pembangunan sebagai perwujudan nilai-nilai dari Pancasila, sedangkan aspek yuridis mengacu pada UUD 1945 dan UU terkait. Demikian pola aspek sosial mengacu kepada kebutuhan riil saat ini. Sejalan dengan perkembangan lingkungan strategis baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Konsideran menimbang RUU ini hanya memuat aspek sosial. Untuk itu fraksi ABRI meminta penjelasan lebih lanjut.



Point ketujuh, dalam Pasal 37A ayat (1) pada kalimat “Pemerintah dapat membentuk badan khusus dalam rangka penyehatan perbankan”. Fraksi ABRI menanyakan apakah tidak duplikasi dengan tugas dan fungsi BI, serta apakah dengan adanya Pasal 37A ayat (1) tidak mengurangi independensi BI sebagai Bank Sentral. Di samping itu perlu dipertegas tentang kriteria situasi, yang dinilai membahayakan perekonomian nasional yang dijadikan dasar utama pembentukan badan khusus. Agar penilaian kondisi tersebut lebih objektif, maka Fraksi ABRI berpendapat perlu pemerintah mengkonsultasikan kepada DPR terlebih dahulu sebelum Pasal 37A diberlakukan. Berdasarkan pokok-pokok pikiran dan pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas, fraksi ABRI DPR-RI mengatakan “setuju RUU tentang Perubahan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan untuk dibicarakan dan dibahas lebih lanjut dalam pembicaraan tingkat III”.

### **3.2.2 Pemandangan Umum Fraksi Karya Pembangunan Mengenai Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan**

Disampaikan oleh Oke Fredy Supi dengan Nomor keanggotaan FKP DPR-RI 177 bahwa langkah-langkah di bidang keuangan dan perbankan bersama-sama dengan berbagai kebijaksanaan deregulasi lainnya pada beberapa waktu lalu telah membawa pengaruh negatif di sendi kehidupan perekonomian Indonesia serta lingkungan dunia usaha yang pada akhirnya telah membawa pengaruh pula terhadap pertumbuhan ekonomi yang negatif. ekonomi yang tadinya tumbuh di atas 5-6% per Tahun selama hampir seperempat abad terakhir akan mengalami kontraksi setidaknya-tidaknya kurang lebih sebesar 15% pada Tahun 1998 dan tingkat laju inflasi diperkirakan akan berada pada tingkat di atas 50%. Perbankan dan dunia usaha nasional telah mengalami kesulitan yang berat dan menghentikan usahanya akibat dari mahalnya tingkat suku bunga kredit yaitu di atas 60%, besarnya depresiasi nilai tukar rupiah, ketatnya likuiditas dan merosotnya indeks harga saham secara tajam. Akibatnya, pengangguran terbuka akan meningkat secara drastis dan jumlah penduduk yang berada di

bawah garis kemiskinan bertambah dengan cepat, dan menyebabkan krisis ekonomi yang berkepanjangan.

Di dalam kredit program masa yang lalu, jumlah, arah penggunaan, kelas nasabah maupun tingkat suku bunga kredit ditentukan oleh pemerintah dan resiko kredit pun diambil oleh negara. Kemampuan internal bank-bank swasta juga tidak banyak berbeda dengan bank negara. Bahkan banyak di antara bank swasta tersebut digunakan oleh pemiliknya untuk memobilisasi dana dari masyarakat dan Bank Indonesia untuk membiayai kegiatan usaha anak-anak perusahaannya yang tidak jelas ujung pangkalnya. Di dalam realita implementasi aturan legal lending limits ternyata masih jauh dari harapan. Beberapa pemilik bank swasta itu bahkan membawa kabur uang milik nasabah serta kredit dari Bank Indonesia. Berbagai kasus perbankan seperti Bank Summa, Bank Asia Pacific dan BHS mencerminkan bahwa konsentrasi kredit pada anak perusahaan sendiri merupakan pangkal penyebab memburuknya kondisi keuangan berbagai bank nasional. Selain itu, situasi makro ekonomi yang makin memburuk juga memacu memburuknya bank-bank.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan seperti diuraikan tersebut, Fraksi Karya Pembangunan DPR-RI yang mengajukan berbagai permasalahan dan pandangan sebagai berikut: Referensi Yuridis, Menurut FKP, di dalam perbankan nasional, misi yang diemban di dalam kaitannya dengan pembangunan nasional adalah mengusahakan tersedianya sumber pembiayaan yang memadai untuk mendorong ekspor guna memperoleh devisa untuk menunjang pemerataan dengan cara memperkuat pembiayaan usaha kecil, menengah dan koperasi guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Mengingat hal itu, FKP berpendapat bahwa aspek dari undang-undang ini perlu ditambah dengan UU No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha kecil dan UU No.1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

Sistem perbankan yang ideal, pada masa mendatang adalah sistem perbankan yang secara simultan dapat mengkombinasikan sekuarng-kurangnya empat aspek: Mampu bersaing secara regional dan global;

Dapat melayani kebutuhan seluruh lapisan masyarakat secara seimbang antara yang besar, menengah, dan kecil; Dapat mengkombinasikan sistem perbankan konvensional dengan sistem perbankan syariah; Dapat bersinergi dengan produk-produk lembaga keuangan nonbank, termasuk pasar modal.

Berdasarkan beberapa aspek tersebut, aspek-aspek di dalam UU No. 7 Tahun 1992 yang perlu diubah adalah yang mencakup hal-hal berikut: Undang-undang perbankan ini harus membangun satu sistem perbankan yang benar-benar integratif dan utuh yang bisa menyatukan seluruh lembaga-lembaga perkreditan ke dalam satu sistem yang terpadu, di mana unsur yang satu membutuhkan unsur yang lain. unsur-unsur dari sistem perbankan tersebut adalah bank sentral, bank-bank umum komersial, BPR dan lembaga-lembaga kredit pedesaan yang nyata-nyata eksis ditengah-tengah perekonomian kita dan terbukti amat besar peranan mereka di dalam melayani “*the grass roots*” di pedesaan. Sekarang ini lembaga-lembaga kredit pedesaan ini berada di luar sistem perbankan kita.

Kepemilikan, Investasi pihak asing pada bank umum; WNA atau badan hukum asing dapat menjadi pendiri bank umum bersama dengan mitra Indonesia. Kepemilikan asing harus tetap dibatasi misalnya sampai dengan maksimum 85%; Pihak asing dapat membeli saham bank umum, baik secara langsung maupun melalui bursa efek; akan tetapi, juga tetap ada batas maksimum, misal 85%; Istilah bank campuran ditiadakan; Investasi pihak domestik. Untuk menghindari terjadinya konsentrasi kepemilikan atau penguasaan yang berlebihan, seseorang atau suatu badan hukum harus dibatasi di dalam kepemilikan sahamnya, yaitu hanya boleh sebanyak-banyaknya 20% dari keseluruhan saham yang telah dikeluarkan/ditempatkan.

### **3.2.3 Pemandangan Umum Fraksi Persatuan Pembangunan DPR-RI Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan** Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP) DPR-RI Drs.H.M.

Mukrom As'ad sebagai Juru bicara dengan Nomor keanggotaan DPR-RI A-10, mengamati sangat berimpitnya kedudukan dan fungsi (Badan Penyehatan Perbankan Nasional) BPPN yang ada sekarang ini dengan dirjen Lembaga Keuangan Departemen keuangan dan selalu diberikan kepercayaan kepada mantan direktur jenderal dirjen lembaga keuangan menjadi ketua BPPN, maka apakah tidak sebaiknya secara fungsional tugas penyehatan perbankan ditugaskan kepada menteri keuangan dan menteri keuanganlah yang akan menggunakan kewenangan yang akan dilimpahkan oleh undang-undang ini. Pokok pikiran pemerintah lainnya dalam menyusun RUU tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan termasuk kehendak untuk meningkatkan pemberian kesempatan bagi pihak asing untuk memiliki saham bank umum dan kerjasama warga negara asing dan badan hukum asing dengan warga negara dan badan hukum Indonesia untuk mendirikan bank umum dengan tujuan untuk percepatan upaya memperkuat struktur permodalan perbankan.

Pemberian kesempatan pada pihak asing untuk memiliki saham bank umum dan kerjasama dengan pihak warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia untuk mendirikan bank umum dalam jangka panjang apakah tidak menimbulkan masalah baru dalam kehidupan perbankan nasional kita, yaitu terciptanya dominasi kepemilikan dan kegiatan pihak asing dalam sektor perbankan nasional di masa mendatang? selain itu dengan diberikannya kesempatan mendirikan bank umum kepada pihak asing bekerjasama dengan warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia artinya kita sudah tidak mengenal lagi natinya perbedaan perlakuan antara bank asing dengan bank nasional, atau dengan kata lain terhadap bank umum asing dan bank umum nasional diberikan perlakuan yang sama.

Dalam undang-undang no. 7 Tahun 1992 ada ketentuan yang membatasi penguasaan saham perbankan oleh pihak asing, juga dalam kesempatan pihak asing membeli saham melalui pasar modal juga masih dilakukan pembatasan, demikian juga dengan *direct investment*. Fraksi persatuan pembangunan minta penjelasan kekhawatiran apa yang

mendorong adanya pembatasan tersebut, dan apakah kekhawatiran tersebut tidak perlu ada lagi, sehingga kita berani membuka lebar untuk pihak asing dalam pemilikan bank di negara kita. Kesempatan yang diberikan oleh ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam RUU ini kepada asing untuk mendirikan bank bermitra dengan warga negara Indonesia dan atau badan hukum Indonesia jangan mengulang cerita pada awal dimulai dibukanya kesempatan PMA awal orde baru Tahun 70-an yang telah memperlakukan keharusan bermitra dalam rangka *join venture* sebagai suatu fasilitas.

Memperlakukan keharusan bermitra sebagai fasilitas telah menghasilkan “*sleeping partner*” pihak Indonesia. Pemerintah sebagai pihak pemberi ijin pihak pemilik fasilitas telah memanfaatkan semaksimal mungkin dengan merekrut orang-orang atau badan-badan hukum bukan karena pertimbangan kemampuan dan dedikasi untuk berusaha, tapi mengutamakan NKK dan koncoisme, sehingga lahir mitra-mitra usaha pihak Indonesia yang “*sleeping Partner*”. Tujuan untuk pihak Indonesia agar bertambah kuat secara bertahap baik dalam kepemilikan saham maupun dalam alih manajemen dan teknologi tidak tercapai sama sekali.

### **3.2.4 Pemandangan Umum Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Terhadap Rancangan Undang-Undang Atas Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan**

Di sisi lain jumlah bank di Indonesia terlalu banyak dengan asset relatif kacil menggunakan manajemen asal-asalan dan diwarnai upaya-upaya tipuan kepada masyarakat untuk memperoleh kepercayaan palsu dan menarik dana masyarakat. Bahkan ada yang membawa kabur ke luar negeri uang nasabah yang dijadikan modal anak-anak perusahaan grupnya, yang lebih menyakitkan lagi ialah, ada yang dengan menggunakan perisai mantan-mantan pejabat tinggi untuk memaksakan kehendak pemilik bank dalam memperoleh fasilitas-fasilitas keuangan, misalnya KLBI, BLBI dan sebagainya. Contoh konkrit yang terjadi pada bank-bank yang terlikuidasi, BHS, bank-

bank BOT dapat dilihat dari besar BLBI kepada BDNI yang dengan perbandingan BLBI dan aset serta jaminan yang sangat tidak memadai.

Tidak jarang terjadi, karena nafsu meraih untung cepat yang berbau gambling transaksi-transaksi *foreing* ditempuh tanpa perhitungan yang wajar dan penuh kehati-hatian. Akumulasi dan muara dari semua adalah, langkanya ditemukan dalam hitungan jari bank yang dalam kategori sehat, baik swasta maupun pemerintah. Kita tidak akan bisa melupakan kasus Bapindo, kolusi, korupsi Direktur Eddy Tamsil, kasus kerugian bank valas Exim, kasus kemacetan para pengusaha konglomerat dalam hitungan triliyunan dari BRI akhir-akhir ini. Dalam putaran permainan kotor tersebut mereka, maka benalu-benalu uang negara, uang nasabah, berdalih peningkatan usaha dengan berlandung jaminan rahasia bank berdasar undang-undang. Betapa asyiknya para konglomerat yang sekaligus pemilik bank tersebut memanfaatkan dengan serakahnya melanggar batas minimum pemberian kredit untuk kelompoknya sendiri, yang jelas-jelas melanggar etika dan ketentuan perbankan.

Namun demikian penyehatan dunia perbankan akan menjadi sia-sia bila tidak ditopang dan dilandasi serta dibimbing oleh UU dengan ketentuan-ketentuan yang bisa dihandalkan. Oleh sebab itu fraksi PDI sepenuhnya menyetujui dan mendukung langkah-langkah untuk merevisi, memperbaharui, bahkan merombak dan mengganti UU yang sudah ada. Berikut adalah masalah-masalah pokok yang fraksi PDI ajukan dalam rangka pembicaraan tentang Rancangan Undang-Undang tersebut: transparansi, Fraksi PDI mengamati bahwa salah satu masalah yang mewujudkan kelemahan dalam dunia perbankan di masa lampau adalah tidak adanya transparansi. Yang tidak bisa dilupakan ialah bahwa perbankan adalah bisnis dan masalah kepercayaan.

Tidak adanya transparansi dalam dunia perbankan di masa lampau dengan sendirinya memungkinkan hal-hal yang disembunyikan secara sengaja untuk kepentingan pribadi atau kelompok yang jelas-jelas merugikan kepentingan masyarakat luas, dunia usaha bahkan bank-bank yang bersangkutan sendiri. Tanpa adanya krisis moneter

dan ekonomi sebenarnya kepercayaan terhadap bank oleh masyarakat luas sudah sangat diragukan. Oleh sebab itu ketika krisis moneter dan ekonomi terjadi, ketidakpercayaan masyarakat begitu mudah mencuat dan menjadi sangat kuat yang sampai sekarang belum pulih kembali. Fraksi PDI mengusulkan supaya dalam UU yang sedang dan akan dibicarakan ini harus memuat ketentuan-ketentuan dan menjamin transparansi.

*Legal lending limit* bisa menjadi permasalahan yang ruwet bila tidak diatur secara jelas dan ketat, oleh karena bisa menjadi peluang untuk memanipulasi atau justru bisa menjerumuskan baik bank yang bersangkutan maupun nasabahnya. Pengaturan mengenai legal lending ini menjadi lebih penting karena di masa lampau banyak bank yang sebagian besar dananya digunakan untuk membiayai perusahaan-perusahaan yang bergabung di dalam kelompoknya. Dalam masalah legal lending ini transparansi juga menjadi sangat penting disamping pembatasan-pembatasan yang ketat, misalnya dengan menggunakan prosentasi dari modal.

Profesionalisme, sebagaimana tersebut di atas fraksi PDI mengamati bahwa selama ini bank-bank berkembang dengan sangat pesat, khususnya dalam jumlah yang melebihi tenaga-tenaga profesional yang tersedia dalam bidang masing-masing. Hal ini masih ditambah lagi dengan penempatan- tenaga-tenaga atas dasar pertimbangan kepercayaan yang diberikan kepada anggota keluarga dari para pemilik meskipun yang bersangkutan sama sekali tidak memenuhi persyaratan yang diperlukan. Sebagai akibat, banyak bank yang pengelolaannya dilakukan oleh tenaga-tenaga yang kemampuannya belum memadai.

Fraksi PDI berpendapat bahwa faktor kepercayaan tetap menjadi hal yang sangat esensial dalam dunia perbankan, dan untuk menimbulkan kepercayaan hanya mungkin bila pengelolaan bank dilakukan atau ditangani oleh tenaga-tenaga yang betul-betul memiliki integritas, profesionalisme dan pengalaman yang memadai. Ketentuan mengenai integritas dan kualitas para pengelola bank perlu dicantumkan dalam bank.

### 3.2.5 Jawaban Pemerintah Terhadap Pemandangan Umum DPR-RI Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.

Pemerintah dalam memberikan tanggapan dan jawaban terhadap berbagai hal yang telah dikemukakan masing-masing fraksi, mengingat usul **fraksi ABRI** mengenai penyempurnaan konsideran “menimbang” serta usul **fraksi ABRI** dan **fraksi Karya pembangunan** tentang penyempurnaan konsideran “mengingat”, dapat dijelaskan sebagai berikut. Pada dasarnya Rancangan Undang-undang ini merupakan amandemen dari Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992, sehingga di dalam konsideran ‘Menimbang’ dan “mengingat” hanya Undang-undang yang berkaitan dengan Pasal-Pasal yang diubah yang dimasukkan dalam konsideran tersebut. Namun apabila memang dipandang perlu, hal tersebut kiranya dapat dibahas lebih lanjut dalam Pansus Rancangan Undang-undang ini.

Menjawab pertanyaan mengenai adanya beberapa perubahan ketentuan Pasal 1 Rancangan Undang-undang dibandingkan dengan Pasal 1 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang perbankan sebagaimana ditanyakan **Fraksi ABRI** dan **Fraksi Karya Pembangunan** dapat dijelaskan sebagai berikut. Perubahan rumusan dimaksudkan untuk menampung aspirasi yang berkembang akhir-akhir ini, agar Bank umum dan Bank Perkreditan Rakyat konvensional dapat memberikan jasa perbankan berdasarkan prinsip syariah. Sedangkan alasan mengenai dihapuskannya defenisi Bank Campuran, Rahasia Bank, Dewan Moneter, Menteri dan Pemerintah, dapat dijelaskan sebagai berikut. Dalam rancangan Undang-undang ini pihak asing dapat menjadi pemegang saham pada bank umum yang sudah ada, yang semula dimiliki oleh Warga Negara Indonesia dan atau Badan Hukum Indonesia.

Dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 masuknya pihak asing hanya melalui pembentukan Bank baru, yang disebut Bank Campuran. dulunya berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992, persyaratan modal disetor bagi Bank Campuran dibedakan dari



Bank Nasional. Pola diskriminatif tersebut tidak dapat diteruskan, sejalan dengan prinsip-prinsip GATS (*general agreement on trade in service*). Segala ketentuan kesehatan bank (*prudential regulation*) yang diterapkan bagi bank umum, sudah seharusnya berlaku sama untuk semua bank umum di Indonesia tanpa membedakan status kepemilikannya. Dengan memperhatikan hal-hal tersebut maka istilah bank campuran tidak lagi diperlukan.

Mengenai pemberian kesempatan kepada pihak asing dan pembatasan kepemilikan untuk memiliki saham Bank Umum sebagaimana disampaikan oleh **fraksi Persatuan pembangunan** dan **fraksi karya Pembangunan** dapat dijelaskan bahwa yang melatarbelakangi dibukanya kesempatan yang lebih luas kepada pihak asing untuk berpartisipasi dalam pendirian/pemilikan saham bank umum adalah karena kondisi perbankan nasional saat ini sangat membutuhkan dukungan dana yang besar untuk merestrukturisasi permodalannya. Mengingat terbatasnya sumber-sumber dana (*equity*) di dalam negeri maka diharapkan kebutuhan dana dimaksud dapat diperoleh dari investor asing. ketentuan mengenai hal ini tercantum dalam Pasal 22, 26 dan 27 RUU ini.

Dalam Rancangan Undang-undang diberikan kesempatan yang lebih luas kepada badan hukum asing dan warga negara asing untuk memiliki bank baik melalui pendirian maupun melalui bursa efek dan penyertaan langsung. Namun demikian, dalam hal pendirian bank umum baru, Badan Hukum Asing dan WNA tersebut harus bermitra WNI dan atau Badan Hukum Indonesia. Mengenai pembatasan kepemilikan saham bank oleh pihak domestik sebagaimana diusulkan oleh **Fraksi Karya Pembangunan**, pemerintah sependapat dengan pembatasan yang dimaksud bahkan seyogyanya prinsip tersebut diberlakukan baik untuk pihak pemegang saham domestik maupun pihak pemegang saham asing, mengingat pembatasan kepemilikan dapat lebih menjamin adanya proses pengambilan keputusan yang didasarkan pada prinsip perbankan yang sehat karena tidak adanya pihak pemilik yang mendominasi.

Sehubungan dengan saran **Fraksi Karya Pembangunan** agar Rancangan Undang-undang yang diajukan bukan Rancangan undang-undang perubahan tetapi merupakan Rancangan undang-undang perbankan yang baru, dapat dijelaskan sebagai berikut. Pemerintah pada dasarnya memahami pendapat mengenai perlunya diajukan Rancangan Undang-undang perbankan yang baru. Namun demikian, Rancangan Undang-undang yang baru kiranya perlu disusun secara utuh, konsisten dan mengacu kepada Undang-undang Bank Sentral. Sementara itu, kita menghadapi kenyataan bahwa perlu adanya penyesuaian terhadap berbagai aspek dalam pengaturan di bidang perbankan yang sifatnya mendesak untuk dapat secepatnya mengatasi berbagai masalah dan kesulitan yang dihadapi dewasa ini, sedangkan Rancangan Undang-undang Bank Sentral saat ini masih dipersiapkan, maka Pemerintah mengajukan Rancangan Undang-undang yang bersifat Perubahan.

### **3.3 PEMBICARAAN TINGKAT III**

#### **3.3.1 Pengantar Musyawarah DPR-RI Pada Rapat Pembicaraan Tingkat III Komisi VIII DPR-RI Pembahasan Ruu Tentang Perubahan UU NOMOR 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.**

Fraksi Partai Demokrasi Indonesai (FPDI), khusus mengenai konsep Pemerintah, “Perusahaan Daerah merupakan salah satu bentuk hukum daripada Bank Umum”, berpendapat supaya itu dihapus. Alasannya, karena pengalaman selama ini Perusahaan Daerah itu pada umumnya lebih banyak merugi daripada untung. Karena apa, karena pengelolaan Perusahaan Daerah itu campur-baur antar-- kepentingan bisnis, kepentingan kekuasaan, dan kepentingan politik. Akibatnya seperti yang kita saksikan sekarang, banyak Gubernur sekarang diusut karena penyalahgunaan Bank-bank, Bank Pembangunan Daerah (BPD) itu. oleh karena itu, kalau ada daerah ingin mendirikan Bank, janganlah dalam bentuk BPD, dalam bentuk Perseroan, nanti disitu ada pemegang sahamnya, mungkin mayoritasnya Pemda, tetapi kemudian ada juga yang lain-lain.

Tetapi karena ini Perusahaan Daerah, semua miliknya Pemerintah Daerah, di sini ada campur-baurnya berbagai kepentingan, yang sebenarnya Bank itu harus dikelola secara bisnis murni, karena itu milik Pemerintah Daerah, umumnya tidak ada yang kontrol, jadi dia itu menganggap uangnya dia punya sehingga Gubernur juga ikut campur-campur. Kekuasaan campur, politik campur, kampanye pakai duit itu dan macam-macam, akibatnya rusak. Lebih kapitalistik, tidak banyak bermanfaat bagi daerah. Sehingga satu-satunya yang bisa diandalkan bagi pemerintah yaitu BPD, ini untuk menanggapi.

Yang kedua, di sini dikatakan bentuk badan Koperasi, kemudian juga di Pasal 22 yang tidak dirubah, Bank Umum atau BPR yang berbentuk hukum Koperasi, kepemilikan diatur berdasarkan ketentuan dalam UU tentang Perkoperasian yang berlaku. Ini kelihatannya tidak berkembang dengan baik, karena sudah ada Bukopin yang mencerminkan dengan watak Koperasi, namun ini juga akhirnya oleh pemerintah dirubah menjadi PT. Jadi malah tidak dikembangkan, tetapi malah dijadikan PT sehingga ciri khas yang perlu dikembangkan ciri-ciri Koperasi itu malah hilang sama sekali.

Fraksi Karya Pembangunan (FKP) memberikan usulan-usulan perubahan dengan dasar bahwa supaya lebih lengkap dan lebih efisien, dimana perubahan tersebut Bank Umum hanya dapat didirikan dan sekaligus ditambah dimiliki oleh warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia yang dapat sepenuhnya dimiliki oleh warga negara Indonesia pada ayat a. Jadi perubahannya itu “didirikan atau dimiliki” dari apa yang dirumuskan oleh Pemerintah. Di ayat b, ini adalah penyempurnaan dikaitkan dengan pemilikan, dimana oleh warga negara asing atau badan hukum asing maupun badan hukum Indonesia yang sepenuhnya dimiliki oleh warga negara asing dan atau badan hukum asing. Selanjutnya perubahan di ayat c, ditambahkan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, di ayat b secara bersama-sama oleh mereka yang dimaksud dalam huruf a, b, dan c.

Usulan perubahan di ayat (2) dihapus. Selanjutnya di dalam usulan perubahan ditambah satu Pasal yaitu Pasal 22a ayat (1) sampai dengan

(5), menyampaikan hakikat daripada perubahan ini, ditambah satu pasal yaitu Pasal 22a dengan latar belakang bahwa untuk kepentingan publik, jadi bahwa perbankan ini adalah merupakan usaha untuk yang terbuka usaha tadi, maka bilamana terjadi banyak terlibat pemikiran atau pengawasan yaitu dengan ditunjukkan banyaknya terlibat para pemegang saham di dalam suatu perusahaan publik, artinya bahwa pemikiran dan pengawasan akan lebih intensif, bahkan kita cenderung bahwa Bank tersebut suatu saat perbankan ini akan lebih sehat karena banyaknya pemikiran dan pengawasan.

Apabila Bank Umum dapat didirikan oleh WNI dan atau Badan Hukum Indonesia dengan WNA dan atau Badan Hukum Asing. Bagaimana tentang kepemilikan saham masing-masing, yang nantinya akan diatur dalam PP. Jadi sampai sejauhmana nantinya kepemilikan saham masing-masing baik WNI maupun WNA atau Badan Hukum Asing. Ini kaitannya dengan UU Pasar Modal disana juga dikatakan adanya asas kepemilikan yang merata. Jadi kaitannya dengan itu, diharapkan kepemilikan WNA dan atau Badan Hukum Asing ini tidak lebih dari 20 persen.

FPDI menambahkan mengenai kepemilikan bank ini lebih merinci dari pada yang dikonsepsikan oleh Pemerintah dalam RUU. Kalau Pemerintah merincinya hanya dua, yaitu WNI dan atau Badan Hukum Indonesia baru kemudian WNI dan atau Badan Hukum Indonesia dengan, jadi itu ada merger. Ini dirinci lebih rinci lagi. Pertama, WNI dan atau Badan Hukum Indonesia, kemudian oleh WNA juga bersama dengan WNI atau Badan Hukum Indonesia. Ketiga, yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, kemudian yang keempat itu kombinasi dari yang di atas. Jadi tegasnya yang dimiliki oleh WNI atau Badan Hukum Indonesia itu bank swasta, baru kemudian bank asing, bisa secara sendiri maupun bersama-sama dengan Warga Negara atau Badan Hukum Indonesia. Baru kemudian Bank Pemerintah yang populer disebut BUMN, kemudian Bank Pemerintah Daerah yang tadi kita persoalkan BPD, kombinasi diantara mereka. Memang juga mencoba menguraikan mengenai kepemilikan saham dari pada bank-

bank tersebut. Kalau tadi pemilikinya, kemudian bagaimana pembagian sahamnya.

Fraksi ABRI (FABRI) berpendapat, di dalam penggabungan ini hendaknya adanya unsur kemitraan dan disamping itu juga ada batas kepemilikan asing yang perlu ditentukan berapa jumlahnya dan berapa besarnya ini mungkin Pemerintah atau forum ini yang menentukan. Secara lengkap perubahan tersebut adalah untuk sub ayat b, “Warga Negara Indonesia dan atau Badan Hukum Indonesia dengan Warga Negara Asing dan atau Badan Hukum Asing secara kemitraan dan batas kepemilikan asing sebesar paling banyak titik-titik (..... ) persen”. Maksud pembatasan ini adalah untuk membatasi kepemilikan asing, sehingga terhindar dari dominasi oleh asing. Kemudian untuk ayat (2), seperti pada Pasal-Pasal yang lain, maka seandainya akan ditetapkan PP, diharap hendaknya dicantumkan pokok-pokok isinya sebagai rambu-rambu dalam penyusunannya dikemudian hari.

Nampaknya tidak ada perbedaan yang prinsipil, sifatnya redaksional. Yang mendasar adalah pertanyaan harusnya ada pembatasan dan pertanyaan itu disampaikan baik oleh FPP, FABRI dan FPDI juga sekaligus secara tidak langsung dapat disampaikan bahwa dewasa ini ketentuan yang berlaku mengenai batasannya adalah 85 - 15 persen. Jadi ketentuan tersebut sekarang ini sudah ada di dalam PP mengenai bank campuran, sehingga sebetulnya itu bisa diberlakukan terus untuk dijadikan suatu persyaratan dan memang apabila dimungkinkan rencana untuk menempatkannya di dalam PP yang nantinya akan diterbitkan setelah ini. Jadi batasannya 85 persen.

Selain itu, mengenai persyaratan untuk terlebih dahulu mendapatkan rekomendasi dari otoritas moneter dari negara asal memang persyaratan semacam itu sudah diterapkan dewasa ini dan akan terus diterapkan. Tinggal nanti apakah ini perlu dimasukkan di dalam UU-nya atau cukup di dalam peraturan yang lebih rendah, pada PP misalnya atau paling tidak dimasukkan di dalam penjelasan bahwa ada persyaratan harus mendapat rekomendasi dari otoritas moneter di negara asal. Karena disini menentukan batas maksimum dari suatu

orang atau suatu pihak untuk tidak melebihi 20 persen. Ini artinya dalam hal ini Pemerintah tidak boleh memiliki lebih dari 20 persen.

Dalam kondisi seperti sekarang ini rasanya juga sangat sulit untuk bisa diterapkan, karena kenyataannya permodalan perbankan itu sudah dalam kondisi yang memprihatinkan. Jadi agak sulit pembatasan ini pada situasi yang sekarang, walaupun secara ideal ini dalam kondisi normal merupakan hal yang baik untuk bisa diteruskan. Di dalam rumusan dari FKP maupun dari FPDI, diberikan pula suatu kemungkinan untuk kelonggaran yaitu ada di dalam ayat (6). Jadi disini; “dalam hal pemegang saham bank adalah suatu perseroan terbatas yang telah menjadi perusahaan publik, dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dengan syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan yang ditentukan oleh Bank Indonesia”.

Terlihat bahwa hal ini juga baik, namun juga menimbulkan rambu-rambu yang ikut membatasi kesempatan-kesempatan kita untuk mencari peluang bagi peningkatan permodalan dari bank-bank yang ada di Indonesia, khususnya pembatasan yang pada ayat (1) akan sangat mengurangi kesempatan untuk mencari tambahan modal dari investor-investor baru. Jadi diusulkan agar ketentuan yang berlaku dewasa ini, yaitu mengenai batasan 85 persen masih tetap bisa diterapkan. Dilain pihak di ayat (6) dimana hal ini dimungkinkan untuk suatu perseroan Terbatas, juga bisa menimbulkan kendala bagaimana kalau misalnya si investor adalah manager investasi, yang mengelola dana dari banyak pihak, misalnya dana pensiun. Dana pensiun itu bukan dikuasai oleh satu orang, tapi merupakan akumulasi dari dana yang dimiliki oleh para anggotanya yang mungkin ribuan jumlahnya.

Berarti dalam hal ini tidak mungkin dana pensiun ini mendapat pengecualian dari seperti pada ayat (6). Sedangkan berbagai dana pensiun semacam itu apalagi yang dari negara-negara lain, mungkin juga merupakan sumber yang potensial untuk bisa membantu perkuatan disamping dana pensiun yang ada di Indonesia, tetapi juga dana pensiun dari negara lain bisa merupakan sumber potensial untuk ini. Kedua, bagaimana kalau misalnya PT tadi adalah memang betul

bank yang reputasinya sudah sangat baik secara internasional, tetapi belum merupakan bank yang sudah go publik. Sedangkan untuk itu mereka mempunyai peluang untuk bisa memperkuat permodalan dan juga bisa memperbaiki reputasi dari bank yang kondisinya sedang parah. Untuk menghindarkan berbagai kendala-kendala tersebut, salah satu jalan yang bisa diterapkan adalah kita kembali sementara ini masih bisa mempertahankan, kalau masih bisa mempertahankan ketentuan yang berlaku sekarang ini yaitu batasan 85 persen maksimum dan minimum 15 persen pihak Indonesia. Inipun sudah sangat sulit, kalau mau diterapkan betul sudah sangat sulit berarti pihak Indonesia-nya harus setor 15 persen.

Kalau misalnya suatu bank untuk mencapai CAR 8 persen misalnya saja tambah satu triliun, berarti pihak Indonesia-nya harus menyediakan tambahan 150 miliar rupiah. Dalam kondisi seperti sekarang ini mencari orang Indonesia yang mempunyai kelebihan dana 150 miliar rasanya sulit sekali dan kalau itu dibatasi konsekuensinya adalah banknya rontok. Kalau banknya dirontokkan, pilihannya tinggal dua kalau tidak berlangsung atau memang biarkan tutup, kemudian Pemerintah harus membayar kepada para deposannya atau dihindarkan supaya tidak rontok, jadi undang investor baru dengan berbagai kelonggaran. Jadi ini yang perlu juga dipikirkan, karena kalau dikenakan langsung dampaknya adalah kesempatan untuk melakukan upaya perkuatan modal dari bank-bank di Indonesia ini mungkin berlangsungnya lebih lama dan makin lamanya itu akan makin lama pula kita bisa mengembalikan kepercayaan internasional terhadap perekonomian kita. diusulkan batasan yang semacam ini belum ditempatkan, belum dimuat dahulu pada kesempatan yang sekarang ini.

Melihat bahwa kejadian yang menjadikan distorsi terhadap perbankan kita, karena dominasi dari pada kepemilikan saham, sehingga dia bisa menentukan berbagai macam yang terjadi di dalam bank itu sampai dengan pelanggaran. Ini menjadi distorsi dalam perbankan

nasional, sehingga sekarang disimpulkan perlu melakukan rekonstruksi lagi terhadap perbankan nasional.

Memahami bagaimana sekarang dana BLBI yang ada di bank-bank swasta, terutama di bank-bank swasta terbenam dan ini jelas harus dikonversi sebagai saham dikemudian hari. Memberikan kesempatan ini bisa diatur, di mana disamping PT yang sudah go publik katakan di ayat (6) ini juga mengatur bagaimana sebuah institusi nanti diperluas, bisa juga diatur di dalam ketentuan Bank Indonesia seperti saham-saham Pemerintah yang terlanjur masuk disana atau BLBI yang masuk disana, bisa diatur sebagai pemilikan saham suatu institusi atau mungkin institusi-institusi lain yang bisa diatur sedemikian rupa asal untuk memperkuat struktur permodalan dari bank tersebut sebagaimana dimaksud oleh pemerintah. Disamping pemilikan perorangan tadi yang dibatasi di ayat (1), ayat (6) juga bisa minta dipandang secara luas.

Berkaitan dengan Pasal 22 A ini setelah perubahan tambahan, karena kepemilikan saham yang tidak boleh melebihi dari 20 persen, ini sangat menentukan arah bank, kecuali untuk bank Pemerintah diawal sudah diberitahu adalah kecuali ditentukan lain oleh BI. Itu untuk BI bisa diatur. Dalam kaitan ini, pengalaman dari UU yang lalu, bahwa dalam UU yang lalu hampir ketidakberdayaan Pemerintah untuk menentukan arah bank swasta itu. Terbukti dimana dengan mayoritasnya kepemilikan saham, maka si bankir seolah-olah kadang-kadang lebih berkuasa dari Dirjen Lembaga Keuangan misalnya.

Sejak dari Komisi VII sudah mengkaji kelemahan dari beberapa UU Nomor 7 tahun 1992 ini dan sekarang diadakan perubahan untuk perbaikan. Bertitik tolak dari hal tersebut perlakuan oleh bankir yang memegang mayoritas saham itu sangat dominan, sehingga kadang-kadang Dirjen Lembaga Keuangan pun angkat tangan. Selain itu mengenai kebijakan PP, konsentrasi saham antara 85 dan 15 persen ini kelihatan dalam kondisi ekonomi yang sekarang, tetapi untuk jangka panjangnya UU ini diharapkan kondisi ekonomi kita tetap akan membaik, sehingga ini juga perlu diperhitungkan dalam UU ini. Justru



itu melihat bahwa Pasal ini sangat bermanfaat untuk menentukan bagi bankir-bankir yang melanggar dalam ketentuan-ketentuan yang diatur oleh Pemerintah ataupun penggarisan-penggarisan yang diatur oleh Pemerintah maupun BI.

Sesungguhnya ide kemitraan ini diawali dari penjelasan Pemerintah tentang kepemilikan bank, yang antara lain disana bahwa peluang yang lebih besar bagi Badan Hukum Asing atau WNA untuk dapat mendirikan Bank Umum di Indonesia dengan bermitrakan, ini yang pertama. Selanjutnya di dalam tanggapan Pemerintah terhadap Pengantar Musyawarah, disana mungkin mencoba memahami alur pikir yang ditempuh, di mana diuraikan bahwa dewasa ini perbankan berada pada kondisi rawan khususnya tingkat permodalan, sehingga memberikan kesempatan bagi investor asing ini perlu lebih dilonggarkan atau lebih dibuka.

Kalau mengacu kepada tanggapan terhadap Pengantar Musyawarah, ini terkesan memang sangat-sangat emergency, sepertinya sifatnya sementara. Hal ini kurang logis, karena bagaimanapun kita menyiapkan suatu UU harus dalam konteks masa berlakunya itu jangka panjang. Pemikirannya demikian, tetap mengambil sesuatu ya semacam benang merah bahwa kemitraan ini sebagai prinsip yang harus tetap dipegangngi. Selanjutnya ada pemikiran lain dari FABRI, sehubungan dengan adanya saran dari fraksi lain, tetapi kami mencoba untuk memahami pandangan masing-masing dengan ada pembatasan pada 20 persen kepemilikan. Barangkali perlu diversifikasi kepada kepemilikan yang kumulatif. Dengan pengertian Badan Asing atau orang perorang asing atau Badan Hukum Asing atau orang perorang itu, dalam pengertian kumulatif untuk pihak asing tersebut dari berbagai pihak. Jadi para pihak asing keseluruhannya tidak boleh melebihi 85 persen.

Dengan keuntungan disini tentunya ada diversifikasi pemilikan, yang di dalamnya mengandung arti adanya *back in control*. Jadi dominasi yang dikhawatirkan oleh FKP, mungkin dapat sedikit ditekan. Kalau ini maksudnya, barangkali bisa diterima kalau seandainya kepemilikan

orang perorang atau Badan Hukum Asing, dan Indonesia ini, variannya adalah ini 85 - 15 itu. Dengan pemikiran seperti ini mudah-mudahan secara keseluruhan, walaupun secara jujur tidak yakin terhadap WTO dan GATT yang mungkin sudah ratifikasi, tetapi boleh jadi berpraduga bahwa pihak negara besar itu ada keinginan untuk memanipulasi ketentuan disana, yang artinya tidak ada diskriminasi, kemudian kelonggaran yang sama, kesempatan yang sama bagi semua pihak, termasuk Indonesia mungkin boleh mendirikan bank diluar itu 100 persen, tetapi mereka tahu bahwa tidak akan mampu itu, sehingga mereka melonggarkan ini sesungguhnya peluang itu dia yang akan mengambil keuntungan. Ini mungkin pertimbangan lain yang perlu menjadi pertimbangan secara mendalam.

Memang sangat memprihatinkan memberikan kelonggaran dan keleluasaan kepada pihak asing untuk menguasai saham mayoritas apalagi 100%, tetapi dalam era globalisasi sekarang bahwa kita perlu asing, perlu pihak asing ini, apalagi keadaan ekonomi seperti sekarang tentunya dalam rangka untuk mengembalikan perekonomian untuk bisa berjalan secara stabil, normal dan kemudian meningkat, maka memang tidak ada jalan lain juga untuk dibuka seluas-luasnya bagi asing untuk bisa beroperasi dibidang perbankan disini. Cuma memang pengaturan tentunya secara baik dan bijaksana oleh Pemerintah mengenai pemilikan saham oleh pihak asing ini memang perlu dikaji dengan sebaik-baiknya.

Penegasan pemerintah, bahwa bank adalah badan hukum kebanyakan adalah Perseroan Terbatas, keputusan-keputusan yang ada di dalam bank itu adalah keputusan perusahaan. Direktur Jenderal Lembaga Keuangan itu adalah sebuah institusi di dalam pemerintah, bukan tempatnya apabila seolah-olah Direktur Jenderal Lembaga Keuangan turut mengambil keputusan didalam perbankan mengenai perbankan, karena itu adalah keputusan di dalam sebuah badan hukum yang terpisah diluar pemerintahan. Mengenai batasan 20%, sebetulnya memahami mengenai ini, tapi yang bayangannya adalah betapa sulitnya untuk bisa menarik kembali dana pemerintah yang

sudah masuk di perbankan. Karena mengharapkan bisa menarik kembali dengan mengundang investor baru, siapa investor baru Indonesia yang bisa, lalu berapa lama harus memikul biaya ini.

Kedua, kalau pembatasannya pada batas 20% minatnya tidak ada. pasti tidak ada, sekarangpun sulit untuk mencari investor yang baik, minatnya tidak ada, lalu akan masuk kemana minat itu. Minat itu tidak akan mau masuk kedalam bentuk badan hukum Indonesia sebagaimana usul dari FPP, tetapi justru akan diserang untuk membuka cabang yang selama ini ditahan dengan tidak menerbitkan Peraturan Pemerintah. Kemudian akan masuk juga tanpa menanam modal kalau buka cabang, tinggal pilih sekarang, mau salurkan lewat mana. Sebab kalau mereka masuk lewat cabang, bank nasional masih tetap begitu, permodalannya berat, tapi kalau ditutup sementara disatu sisi, tapi salurkan lewat sisi lain, dia akan masuk melalui penyertaan memperbaiki permodalan perbankan. Ini memang cukup pelik, dipahami dan bahkan turut berpendapat bahwa memang perlu ada pembatasan yang 20%, andaikata beberapa pengecualian yang disampaikan oleh FKP pada Pasal 22 A ayat (1) pada kalimat pembuka kecuali ditentukan lain oleh Bank Indonesia ini, dalam arti pengecualian dalam rangka misalnya termasuk dalam rangka restrukturisasi permodalan, bisa diterima maka kiranya ini bisa masuk. Dengan catatan jangan mereka dipaksa bahwa nantinya harus mengurangi, karena kalau mereka dipaksa nantinya harus mengurangi, dari awal mereka tidak mau lagi untuk masuk. Hal ini adalah *off the record*, apabila berkaitan dengan bank asing.

Mengenai pandangan FABRI, sebetulnya justru kalau maksudnya adalah untuk tidak menimbulkan pengusaan untuk lebih banyak pemeratakan kepemilikan, maka justru tidak perlu dibatasi berapa jumlah yang boleh diemisikan ke bursa. Jadi tidak perlu ada pembatasan paling banyak sekian persen, justru dalam perkembangan yang didorong adalah “*company listing*” yaitu seluruhnya saham diemisikan, didaftarkan dan bisa diperdagangkan di bursa. Dengan demikian justru membuka peluang untuk lebih banyak pemegang saham atau lebih banyak investor menjadi ikut memiliki bank itu. Dengan demikian

tidak perlu ada pembatasan paling banyak semacam itu. Sementara Pemerintah menekankan, *off the record* bahwa memang didalam UU ini dibuka kemungkinan asing untuk membuka cabang di Indonesia tetapi sejak tahun 1967 sebagaimana terlihat sampai sekarang tidak ada bank asing menambah cabang di Indonesia. Kenapa, karena memang tidak dibuat PP-nya, jadi dalam UU ada tetapi sebetulnya memang pelaksanaannya tidak ada karena tidak dibuka kemungkinan. Sehingga melihat hanya grand fathering dari bank-bank itu yang ada di Indonesia, seperti City Bank, Charter Bank, Amerikan Bank, Bank of Amerika kemudian beberapa bank, hanya 10 bank saja.

Penjelasannya mengakomodir usulan dari FKP dan FPDI tadi, bahwa perlu penjelasan lebih lanjut. “Warga negara Indonesia dan atau badan hukum Indonesia dengan warga negara asing dan atau badan hukum asing dalam bentuk badan hukum Indonesia”. Jadi memang memahami bahwa asing bermitra dengan warga negara atau badan hukum Indonesia, tetapi perlu ditegaskan badan hukumnya, yaitu badan hukum Indonesia, itu yang pertama. Yang kedua, mengenai kepemilikan saham, memang usulan dari FPP namun barangkali bisa dimengerti kalau diatur lebih lanjut apakah dalam bentuk Peraturan Pemerintah atau mungkin di dalam ketentuan Bank Indonesia

Pertama mengenai penjelasan, barangkali penjelasan ini mempunyai tujuan khusus ialah bahwa untuk mendirikan bank itu dapat juga negara meminjam, umpamanya untuk BUMN, jadi persero. Jadi bisa juga Pemerintah Pusat untuk mendirikan bank, kemudian Pemerintah Daerah mendirikan bank kalau dia memilih bentuk persero. Jadi apa demikian, tujuan dengan diantaranya penjelasan ini malah mendampingi warga negara dan badan hukum ini. Jadi tidak mengurangi pengertian badan hukum yang lainnya. Kemudian yang dipertanyakan, bahwa hampir semua fraksi menganggap pendirian disini menyangkut kepemilikan, sehingga ada pendapat 20% diversifikasi, 85% kepemilikan asing maksimal, tetapi dijawab oleh Pemerintah pada Pasal 26.

Padahal Pasal 26 itu bicara mengenai masalah emisi atau *direct placement*. Jadi apakah benar disini, dapat dipastikan tidak bicara masalah kepemilikan pada waktu pendirian itu. Kemudian bicara kepemilikan pada waktu membeli di pasar saham, di pasar modal, di bursa efek untuk yang sifatnya portofolio maupun yang sifatnya *direct placement* pada waktu ada jual beli setelah bank itu beridiri, jual beli setelah bank itu berdiri dengan kepemilikan yang sudah dimiliki oleh masing-masing yang ikut serta dalam pendirian yang pertama. Jadi supaya ada klarifikasi, apakah benar disini tidak bicara masalah kepemilikan pada waktu membahas masalah mendirikan bank.

Ayat (3) disini mencantumkan Peraturan Pemerintah, jadi di pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan lebih lanjut dengan PP, karena memang untuk mengakomodatif juga misalnya berbagai macam. FKP mengatakannya ditetapkan lebih lanjut oleh BI setelah konsultasi dengan BAPEPAM, jadi sebetulnya BAPEPAM itu dibawah Menteri Keuangan. Jadi kalau BI dengan Menteri Keuangan itu berarti inter departemen, antar departemen. Antar departemen berarti PP, dicantumkan PP barangkali sudah inklusif. Sampai penjelasan ada memang pertanyaan dari FPP mengapa Pasal 26 ayat (4)-nya hilang, sesuai dengan yang dihapus dalam ayat (2) termasuk bank-bank milik negara. Mengapa tidak perlu memasukan lagi ayat (4) dari UU No. 7/1992 itu karena memang ada ayat (2) yang sudah mengatakan bahwa siapa saja bisa masuk ke Pasar Modal.

Substansi kepemilikan saham itu adalah kepemilikan saham khususnya yang go publik atau mungkin yang tidak go publik itu diperlukan persyaratan-persyaratan tertentu. Oleh karenanya lebih tepat digunakan persyaratan kepemilikan saham. Kemudian kondisi keuangan calon pemilik bank, kalau diatas disetujui persyaratan kepemilikan saham antara lain dan itu juga menyangkut kondisi keuangan calon pemilik bank dan faktor-faktor lainnya begitu banyak persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemilik saham suatu bank dan khususnya suatu bank. Pasal 22 memang tentang asing, ada

yang dimasukan orang asing tetapi harus memperoleh rekomendasi dari otoritas moneter, kemudian rekomendasi dimaksud memuat keterangan bahwa badan hukum asing kalau dia badan hukum yang mempunyai reputasi yang baik dan tidak melakukan perbuatan tercela dibidang perbankan itu juga merupakan salah satu daripada persyaratan kepemilikan. Hala ini dapat dimasukan dalam PP-nya, tentang kepemilikan barangkali syarat-syarat itu kepemilikan sahamnya bisa mengikuti. Masuknya persyaratan kepemilikan saham terlihat misalnya kondisi keuangannya, reputasi orang yang akan masuk dalam kepemilikan perbankan.

Pemerintah menegaskan, didalam PP akan dimasukan persyaratan-persyaratan itu, jadi misalnya kalau disini tentang pasar modal yang mempunyai ketentuan-ketentuan khusus untuk masuk ke pasar modal ada persyaratan-persyaratannya, dipihak lain bank BI akan mempunyai persyaratan-persyaratan siapa sebetulnya pemilik asing yang bisa masuk. Persyaratan mengenai kepemilikan saham kalau sahamnya itu perorangan asing, itu reputasi dari orang asingnya barangkali perlu dilihat, serta kepemilikannya dari badan hukum asing, perusahaan harus dilihat kondisi keuangan dan sebagainya. Mengkoordinasikan apa yang ada didalam pasal-pasal didalam pasar modal dan pasal-pasal didalam BI untuk Bank Indonesia atau dalam pasal-pasal UU ini secara keseluruhan, sehingga tidak kontradiktif di antara keduanya.

### **3.4. PEMBICARAAN TINGKAT KEEMPAT**

#### **Kelas Pengusaha/Kapitalis**

Studi Robinson (1986) memberikan gambaran yang menarik tentang siapa kelas pengusaha atau kapitalis itu. Ia mengatakan bahwa kelas kapitalis tersebut tidak monolitik. Robinson mengidentifikasi empat elemen modal domestik berdasarkan kepemilikannya: Tionghoa, kelompok pengusaha pribumi, negara, dan militer. Secara historis, kaum kapitalis di Indonesia dikaitkan dengan keturunan Tionghoa. Selama masa kolonial, di bidang ekonomi, keturunan Tionghoa mengambil keuntungan dari posisi mereka sebagai perantara

di sektor perdagangan dan keuangan. Hal ini kelak membantu mereka mengembangkan kemampuan ekonominya. Dengan menjadi perantara komersial, keturunan Tionghoa mengasah keterampilan manajemen, sementara keaktifan mereka di sektor keuangan memungkinkan mereka memulai bisnis bank. Semua ini, ditambah jaringan bisnis yang tercipta diantara mereka, menjadikan keturunan Tionghoa sebagai kelompok ekonomi dominan kedua pada masa kolonial. Setelah Peran Dunia II kelompok ini menggantikan posisi orang-orang Eropa yang terbiasa mengendalikan perekonomian Indonesia.

Pertumbuhan pengusaha Tionghoa selama paruh pertama Orde Baru sangat mengesankan. Pada 1988 PDBI (Pusat Data Bisnis Indonesia), suatu lembaga *think tank* ekonomi swasta, mengeluarkan hasil penelitian dua tahunan dan memperlihatkan bahwa aset total 300 konglomerat terbesar adalah Rp. 48,7 triliun dengan penjualan total Rp. 70 triliun. Angka ini lebih besar daripada total anggaran negara 1989/1990 yang berkisar Rp. 36 triliun (Editor, 9 Desember 1989). Diantara 20 konglomerat teratas yang tercakup dalam daftar ini, hanya 4 atau 20 persen adalah pribumi (Prospek, 8 Desember 1990). Dalam kasus kredit Bank Negara, bukan rahasia lagi bahwa sejumlah kredit pemerintah juga jatuh ke penguasaha Tionghoa. Menanggapi keadaan ini Fahmi Idris, seorang pengusaha pribumi, mengeluh bahwa pemerintah (termasuk bank-bank negara) lebih cenderung bertransaksi dengan penguasaha Tionghoa karena mereka dianggap lebih solid, lebih dapat dipercaya, dan secara ekonomi lebih aman dibandingkan pengusaha pribumi (Warta Ekonomi, 21 Mei 1990).

Kekuatan ekonomi penguasaha Tionghoa tersebut sangat jelas, namun kita sebaiknya tidak mengabaikan kelompok pengusaha pribumi. Kemunculan kelompok ini, meskipun tidak sekuat kelompok penguasaha Tionghoa, sampai tingkat tertentu, dipermudah oleh negara. Masa ini juga memperlihatkan munculnya kembali ketegangan lama antara penguasaha Tionghoa dan Pribumi. Dalam dengar pendapat di depan DPR pada Desember 1989, Sumarlin pada masa itu sebagai menteri keuangan, memberikan pembenaran atas situasi

dengan mengatakan bahwa pertumbuhan konglomerasi diperlukan untuk menjaga pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Di sisi lain, Komisi Anggaran DPR mendesak pemerintah untuk membuat undang-undang anti-trust dan anti monopoli agar para konglomerasi dapat dikontrol.

Dengan modal yang begitu besar, kelas pengusaha secara teoritis bisa mengubah diri mereka menjadi kekuatan politik—yang bisa memengaruhi prosers kebijakan. Dalam banyak kasus, mereka mampu memengaruhi proses tersebut demi keuntungan diri sendiri. Namun pengaruh ini tidak disalurkan melalui proses politik yang normal “normal”. Sebaliknya, mereka memperlihatkan kekuatan mereka dengan membelokkan berbagai kebijakan sektoral tertentu yang sebelumnya bertentangan dengan kepentingan mereka. Sejak liberalisasi itu, pertumbuhan dan kekayaan para konglomerat meningkat pesat—khususnya pengusaha Tionghoa. Ketika krisis ekonomi melanda Indonesia pada Tahun 1997, Bank Indonesia mencatat aliran modal keluar dari Indonesia. Hal ini memperlihatkan suatu ironi bahwa ketika Indonesia masih membutuhkan modal Asing (dari pinjaman dari IMF serta donor keuangan lainnya), para konglomerat Tionghoa menempatkan aset-aset keuangan mereka di bank-bank asing. tabel beriku memperlihatkan jumlah pelarian modal pada dua Tahun periode awal krisis ekonomi:

**Tabel 1: Modal lari pada Oktober 1997-September 1998**

PERIODE	MILLIAR DOLAAR AS
Oktober – Desember 1997	8,6 milliar
Januari – Maret 1998	7,1 milliar
April – Juni 1998	1,0 milliar
Juli – September 1998	3,7 milliar
Total	20,4 milliar



**Sumber:** Bank Indonesia, sebagai dikutip oleh Warta Ekonomi, 11 Januari 1999.

Modal milik siapa gerangan ini? Sofyan Wanandi, yang dikenal sebagai juru bicara konglomerat keturunan Tionghoa, membenarkan bahwa para pengusaha Tionghoa telah menempatkan uang mereka di luar negeri. Baginya jelas bahwa larinya modal tersebut disebabkan oleh kebijakan pemerintah yang cenderung antikonglomerasi (Tempo, 23-29 Mei 1999). Dengan aset-aset dan kerajaan bisnis yang begitu besar yang dimiliki, kelas kapitalis telah muncul sebagai kekuatan nyata dalam perekonomian nasional (Ambardi, 2009:84).

### **3.4.1 Laporan singkat Rapat Badan Musyawarah Pemerintah (Dirjen Lembaga Keuangan)**

Sebenarnya Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP) punya usulan tentang ketegasan Badan Hukum ketika adanya kemitraan antara WNI atau Badan Hukum Indonesia dengan WNA dan atau Badan Hukum Asing. Kemitraan ini harus berbentuk ataupun harus berbadan hukum Indonesia, jadi bukan berbadan Hukum Asing. Sementara Fraksi Partai Demokrasi Indonesia (FPDI) menanyakan kepada Pemerintah mengenai kepemilikan seluruhnya oleh asing. Kalau kepemilikan sepenuhnya oleh asing, apakah itu dalam pengertian bahwa bank itu bisa didirikan oleh orang asing atau Badan Hukum Asing tanpa ada kemitraan dengan orang atau badan hukum Indonesia, karena ada dalam penjelasan disitu, kepemilikan bisa sepenuhnya oleh asing.

Penjelasan baru, “kepemilikan sepenuhnya oleh asing”. Karena kalau orang asing itu bisa memiliki sepenuhnya saham, apakah orang asing atau badan hukum asing bisa mendirikan bank tanpa ada kemitraan dengan orang atau badan hukum Indonesia. Pandangan Fraksi ABRI (FABRI) mengusulkan bahwasanya perlu adanya kemitraan dan juga batas kepemilikan asing, sehingga secara lengkapnya untuk ayat b-nya ini adalah “Warga negara Indonesia dan atau badan hukum Indonesia dengan warga negara asing dan atau badan hukum asing secara kemitraan dan batas kepemilikan asing sebesar paling banyak.... persen”.

Jadi pertimbangan dari penegasan kemitraan ini adalah tidak bertolak dari kata-kata “dengan” dimana dengan kata “dengan” ini berarti ada dua pihak, yaitu pihak nasional maupun pihak asing. Dengan adanya dua pihak ini FABRI menghendaki adanya kemitraan, bukan nanti sepenuhnya oleh asing, walaupun ekstimnya nanti kepemilikan oleh pihak asing sampai 99%, tetapi secara yuridis masih ada yang dimiliki oleh nasional, dan saya kira prinsip kemitraan ini sudah menjadi tekad juga dari Pemerintah walaupun saat ini, saya garis bawahi “saat ini” dunia perbankan masih membutuhkan investor asing. Sehingga FABRI tetap, pada usulan agar pada ayat b ini dapat dicantumkan kata-kata “secara kemitraan” dan “batas kepemilikan asing” sebesar paling banyak berapa persen.

Penjelasan pemerintah (Dirjen Lembaga Keuangan) Memperhatikan dari FABRI meskipun disini usulannya tetap, disini sebetulnya yang diusulkan oleh Komisi adalah “didirikan dan dimiliki”. Itu makanya ada persentase-persentase dan sebagainya. Sedangkan di dalam Pasal 22 yang kita baca ini hanya tentang “pendirian” saja. Jadi sangat berbeda antara “pendirian dan kepemilikan”. Jadi bisa saja didirikan oleh siapa, tetapi bukan dimiliki seluruhnya oleh siapa. Jadi ini barangkali yang perlu kita perhatikan, bahwa yang kita bahas di dalam Pasal 22 ini hanya tentang pendiriannya saja. Jadi, “Bank umum hanya dapat didirikan oleh warga negara Indonesia dan atau badan hukum Indonesia”, dan di dalam penjelasannya “Yang dimaksud dengan-- termasuk dalam pengertian badan hukum Indonesia adalah negara Republik Indonesia”.

Menurut Anggota FPDI, warga negara asing dan badan hukum asing tidak boleh mendirikan bank umum. Jadi sepenuhnya asing tidak diizinkan mendirikan bank umum, baik warga negara maupun badan hukum. Yang kedua, mengenai penjelasan, berpendirian seperti itu bahwa kalau ini terlalu sempit, “termasuk dalam pengertian badan hukum Indonesia”. Badan hukum Indonesia bukan hanya Republik Indonesia dan daerah, ada juga yang lain. Sehingga bisa mengikuti penjelasan dari pasal yang lama. Kalau memang demikian, bahwa

warga negara asing dan atau badan hukum asing tidak diperkenankan mendirikan bank umum.

Mengenai penjelasan, barangkali penjelasan ini mempunyai tujuan khusus ialah bahwa untuk mendirikan bank itu dapat juga negara meminjam, umpamanya untuk BUMN, jadi persero. Jadi bisa juga Pemerintah Pusat untuk mendirikan bank, kemudian Pemerintah Daerah mendirikan bank kalau dia memilih bentuk persero. Jadi apa demikian, tujuan dengan diantaranya penjelasan ini malah mendampingi warga negara dan badan hukum ini. Jadi tidak mengurangi pengertian badan hukum yang lainnya. Kemudian hampir semua fraksi menganggap pendirian disini menyangkut kepemilikan, sehingga ada pendapat 20% diversifikasi, 85% kepemilikan asing maksimal, tetapi dijawab oleh Pemerintah pada Pasal 26.

Padahal Pasal 26 itu bicara mengenai masalah emisi atau direct placement. Jadi apakah betul disini, dapat dipastikan disini tidak bicara masalah kepemilikan pada waktu pendirian itu. Kemudian bicara kepemilikan pada waktu membeli di pasar saham, di pasar modal, di bursa efek untuk yang sifatnya porto folio maupun yang sifatnya direct placement pada waktu ada jual beli setelah bank itu beridiri, jual beli setelah bank itu berdiri dengan kepemilikan yang sudah dimiliki oleh masing-masing yang ikut serta dalam pendirian yang pertama.

Mengacu pada penjelasan Pemerintah, FABRI kembali kepada Bab IV, karena Pasal 22 ini adalah merupakan salah satu pasal dari Bab IV yang terdiri dari tiga bagian. Bagian ketiga adalah menceritakan tentang kepemilikan, dimana heading kepemilikan ini membawahi Pasal 22, Pasal 23 sampai dengan Pasal 26, itu yang pertama. Kemudian kalau kita mencermati Pasal 23 yang tidak dirubah, maka disana secara tegas dimunculkan kata-kata “didirikan dan dimiliki”. Jadi tidak benar seandainya hal-hal yang berkaitan dengan kepemilikan hanya pada Pasal 26. Justru pada Pasal 26, seperti yang’dijelaskan dari FPP itu justru tidak secara tegas cerita tentang kepemilikan. Sehingga mungkin bisa dipertimbangkan bahawasanya pada awal 23 ini juga muncul hal-hal yang berkaitan dengan kepemilikan di mana justru ini seyogianya

menjadi tekad kita untuk bank ini tidak 100% dimiliki oleh asing, dan ini Pemerintah kelihatannya juga sudah sepakat bahwasanya Pasal 22 ayat b ini dasarnya adalah kemitraan. Apakah makna kemitraan, berarti ada dua pihak, sehingga seandainya ada satu pihak yang menguasai 100% berarti itu bukan kemitraan.

Pasal 22 memang agak berbeda dengan Pasal 23 yang bercerita tentang Badan Perkreditan Rakyat. Kalau kita membaca Pasal 22, ada baiknya mengetahui tentang kepemilikannya juga. Berarti tidak lepas dari Pasal 26, jadi membacanya harus sama-sama. Jadi, pada waktu pendirian, warga negara Indonesia dan atau badan hukum Indonesia yang sepenuhnya dimiliki oleh warga negara Indonesia dan atau badan hukum Indonesia, jadi jelas orang Indonesia atau badan hukum Indonesia bisa mendirikan bank di Indonesia, jadi berdasarkan hukum Indonesia.

Yang kedua, warga negara Indonesia dan atau badan hukum Indonesia dengan warga negara asing dan atau badan hukum asing. Jadi kalau kita katakan dia bermitra, ini mitra di dalam pendirian, dan tentu saja kepemilikannya bagaimana, kita harus membaca Pasal 26 kalau diperkenankan. Pasal 26 Bank umum dapat melakukan emisi saham melalui bursa efek. Jadi, dia bisa masuk ke pasar modal dan dijual berarti go publik, atau kita lihat Pasal 2-nya: “warga negara Indonesia, warga negara asing, badan hukum Indonesia dan atau badan hukum asing dapat membeli saham pada bank umum, baik secara langsung maupun melalui bursa efek.” Yang ke-3: “Pelaksanaan ketentuan sebagaimana yang dimaksud ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.”

Jadi memang ada tahapannya. Kalau didirikan, ada kemungkinan bahwa katakanlah 90% itu asing dan atau Indonesia, atau satu orang Indonesia, sekian badan hukum asing, itu juga bisa. Tetapi yang penting bahwa kepemilikannya sekarang itu menuju kepada pemerataan yang kita tunjukkan bahwa ini bisa masuk di dalam go publik. Jadi di dalam jangka sesuatu, bank-bank ini harus menjual sahamnya kepada go publik. Jadi bisa dilihat, kalau itu tidak dilakukan dengan pergi ke

pasar bursa, itu juga bisa membeli saham bank umum baik secara langsung maupun melalui bursa efek. Jadi tentang kepemilikan ini yang harus kita lihat memang berbeda dengan saat pendiriannya.

Indonesia ini memang sekarang ini sangat memerlukan investasi terutama di dalam sektor perbankan. Ini mohon *off the record*, karena memang tujuannya untuk tidak didengar oleh umum terutama untuk asing. Ini salah satunya adalah bahwa kalau sektor perbankan yang memerlukan tambahan modal, tambahan investasi tidak ditolong, dimasa depan kita tidak tahu mau kemana, jadi justru pada saat pendirian ini, kita haramkan ada investasi masuk. Investasi kalau kita tawarkan kepada orang Indonesia, atau investro Indonesia pada saat sekarang kondisinya memang tidak memungkinkan kita akan bisa menolong sektor perbankan.

Membuka pada saat pendiriannya, itu bisa saja kita katakan OK, 90% terbuka untuk mendirikan bank di Indonesia asal bermitra dengan orang Indonesia atau dengan badan hukum Indonesia. Nanti soal kepemilikan, kalau dia sudah datang kesini yang kita tuju nanti adalah supaya mereka masuk menjadi go publik. Lalu, dengan go publik itu tentu akan ada pemerataan dari kepemilikan saham. ini yang kita coba untuk menggiringnya kesitu. Tetapi di dalam masa sekarang ini justru-justru sangat-sangat dipentingkan sekali bagaimana kita bisa menarik investasi luar itu mau menanamkan modalnya di Indonesia. Dan ini tidak merupakan suatu hal yang mudah, karena memang Indonesia ini situasinya memang agak tidak terlalu baik terutama dalam bidang stabilisasi, politik, ekonomi dan sebagainya, sehingga orang asing kalau mau menanamkan modalnya ke Indonesia pasti akan memikirkan resiko.

Yang kedua juga, bahwa bukan satu-satunya, Indonesia bukan negara satu-satunya yang menawarkan kepada dunia luar bahwa datanglah ke Indonesia untuk menanamkan investasi terutama di sektor perbankan. Bukan, ini semua negara di Asia sangat berlomba-lomba untuk mendatangkan investasi asing masuk ke negaranya. Jadi barangkali kalau Malaysia mudah-mudahan sekarang juga ribut,

barangkali agak menjadi kurang saingan kita. Jadi sekali lagi ini off the record Pak. Tetapi jangan lupa juga bahwa masih ada Singapura, Filipina, ada Thailand yang sekarang sudah semakin menjadi baik, belum lagi Amerika Latin, belum lagi negara-negara Eropa Timur yang merasa sudah diabaikan oleh negara Barat sekarang juga menjadi daerah investor.

Indonesia ini mengalami persaingan yang luar biasa di dalam menarik investasi ini, ini yang justru kita tawarkan kepada investor asing untuk mendirikan bank di Indoensia dengan tetap dengan kemitraan Indonesia. Justru ini yang kita katakan di dalam Pasal 22. Di dalam Pasal 26 nanti kita menggiringnya nanti kepada pemerataan kepemilikan dengan go publik tadi, jadi ini very-very off the record, boleh apa tidak?

Strategi mungkin perlu ada sesuatu pemilahan, apalagi dengan pengertian bahwa ini bagi Indoensia bukan untuk asing mendirikan di kita (*off the record*), tetapi mungkin supaya kita tidak lepas dari kata kunci dalam pengertian yang di nilai sesuatu yang harus memang betul memberikan jaminan kepada masyarakat dan bangsa ini bahwa tidak akan menjual 100% kepada pihak tertentu khususnya, pihak asing, yaitu mungkin kalau tadi secara kemitraan dan batas kepemilikan itu sekian dan batasnya mungkin hapus, tetapi mungkin ditambahkan secara kemitraannya itu. Pasal 26, Pemerintah menyampaikan bahwa ini masalahnya pada go publik atau emisi, langkah lanjutan setelah berdiri, katakanlah opsional, bisa mengerti juga kalau itu sebagai salah satu strategi, tetapi jaminan sekarang bahwa itu tidak dibeli atau tidak di-owners seluruhnya berpindah ke tangan asing ini sebetulnya, bisa dipahami kalau go publik berarti tidak hanya satu pihak yang berminat, begitu mungkin banyak pihak. Mudah-mudahan dengan begitu pihak asing itu tidak sampai menguasai 100%, bagaimana kalau seandainya celah ini dimanfaatkan juga. Seperti kita punya pengalaman di dalam BUMN yang lalu. Itupun kepemilikan majority itu yang semula kita cegah itupun hampir jebol dengan insider trading ini.

Jadi *off the record*, malah yang terakhir dari BI dikuadratkan *off the record*. Jadi kalau kiatnya pemerintah tadi mencapai 90%, atau mungkin juga kalau 0% itu masih kemitraan bisa juga 100% dengan 0% asal itu masih kemitraan. Menurut konsensus semua fraksi 0% juga masih tetap kemitraan bisa maksimal begitu, sehingga pada waktunya go publik atau direct placement dia akan mencapai pemerataan di dalam kepemilikan. Tetapi masalah go publik bukan kemauan Undang-undang, jadi tidak dapat mengatur dalam Undang-undang itu dia wajib go publik. Sebab terbentur dengan persyaratan-persyaratan yang ada di pasar modal dalam negeri maupun di pasar modal luar negeri tentang layak tidaknya dia go publik. Sehingga dikatakan di sini dapat dia go publik, boleh tidak ya boleh juga go publik.

Kemudian mungkin kalau dalam kurun waktu dia go publik setelah 10 tahun umpamanya. Jadi selama 10 tahun dari 0 tahun sampai 10 tahun itu, maka ownersnya adalah 100% dari pada asing dan 0% mitra dalam negeri. Dengan demikian kalau dia direct placement sebelum dia mencapai go publik dia melakukan penjualan yang sifatnya penawaran umum tetapi tidak di pasar modal, sehingga berlaku direct placement bisa juga asing nantinya bertukar nama. Jadi asing membelinya asing lagi. Jadi tidak ada. kemajuan di dalam proses kepemilikan itu. Sebab kalau direct placement tidak penawaran umum di pasar modal, sehingga penawar yang tertinggi yang terbatas seperti juga BUMN yang lalu juga semuanya juga asing, sehingga tidak ada versi pemindahan pemilikan pada asing dengan warga negara Indonesia tetapi asing dengan asing lainnya.

Karena ini *off the record* supaya pengertian kiat yang BI tadi bahwasanya ini 20% sebetulnya asing semuanya 80%- Indonesia. Apa yang 80% tidak perlu pakai uang itu? Kemudian kalau 90% itu milik asing tentunya dengan uang maka cuma 2% karena tidak mampu membawa uang, memang realitasnya. Cuma masa 0 sampai 10 tahun itu kemungkinan terjadi direct placement maupun terjadi syarat-syarat emisi, kemauan untuk melakukan emisi itu juga tidak merupakan jaminan untuk dapat diatur dalam Undang-undang ini sampai

sekecil itu tidak mengaturnya. Oleh karena itu mengharapkan supaya ada pengaturan yang sifatnya sangat pokok, misalnya kemitraan itu dengan 15% mitra Indonesianya, 85% mitra asing. Jadi formal begitu, kemudian pada waktu go publik Undang-undang ini menetapkan kata “dapat” ini artinya kemauan memang 10 tahun dia harus go publik, tetapi kata dapatnya hanya terbentuk dengan persyaratan lain di luar Undang-undang ini, umpamanya oleh karena persyaratan pasar modal dalam dan luar negeri.

Pemerintah menegaskan bahwa memang ini suatu pasal yang relatif agak kompleks, karena menyangkut banyak permasalahan. Mungkin yang pertama yang paling krusial dari Pasal 22 atau bukan krusial, tetapi administratif dari pemerintah ini rupanya waktu diorder kepada yang dibawah itu mengatakan termasuk badan hukum Indonesia adalah pemerintah. Jadi sebetulnya Rancangan Undang-undang itu penjelasannya mestinya tidak dihilangkan, tetapi ditambahkan dengan satu kalimat lagi yaitu termasuk di dalam badan hukum Indonesia adalah negara Republik Indoneia. Jadi yang pertama di dalam penjelasan Rancangan Undang-undang seharusnya tetap.

Sebenarnya tidak ada perbedaan di dalam hal katakanlah bahwa melihat sektor perbankan ini merupakan sektor yang perlu harus kita cermati betul, karena ini merupakan jantung dari perekonomian Indonesia, kalau sektor perbankan jatuh dengan sendiri semuanya ikut khawatir untuk itu. Dengan demikian, jadi tentang pendirian dan kepemilikan daripada Perbankan atau bank-bank yang asing ini. Ini juga merupakan suatu yang menjadi konsern. Dengan kalimat yang *very-very off the record*, maksudnya kalau dicantumkan itu kalau tidak ada kelanjutannya, seperti yang tadi yang sudah kita lihat di dalam bank asing, dan sekarang hanya grand fathering bank saja. Itu juga mungkin seperti itu yang bisa kita lakukan mungkin. Tetapi tentu saja bahwa masalahnya adalah bagaimana kita akan menarik investor dari luar ini untuk masuk. Jadi itu nanti yang tentu saja terhadap kepemilikannya ini yang kita usahakan supaya begitu menarik bahwa mereka bisa masuk untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Mereka itu akan



tertarik kalau mereka itu besar. Besar tentu saja kalau kita bisa batasi besar pada satu pihak, itu yang barangkali tidak kita kehendaki, karena itu kita menghadapi mereka besar tetapi di dalam bentuk share yang kecil-kecil, atau kalau itu go publik lumayan, bisa paling tidak menspelt daripada kepemilikan itu di dalam banyak pihak.

Kepemilikan saham itu nanti yang bisa *elaborate* di dalam ketentuan melalui ketetapan Bank Indonesia atau ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah. Jadi hal-hal tersebut dapat dimasukkan hal-hal yang lebih penting kedalam Peraturan Pemerintah misalnya atau Ketentuan Bank Indonesia. Jadi pasal 26 nya kembali, bahwa di sini yang bisa melakukan atau penempatan saham atau kepemilikan dilakukan secara langsung atau tidak langsung dari pada kepemilikan asing itu. Kalau itu mau menempatkan secara langsung, dia bisa menjadi pemegang saham dari perusahaan-perusahaan yang bersangkutan, penempatan secara langsung. Kalau tidak langsung dia bisa masuk melalui ikut di dalam grup perusahaan yang ikut di dalam go publik dan sebagainya.

Mengenai penjelasan “menghindari dominasi dalam kepemilikan saham”, ini konotasinya tentu kepemilikan saham yang di go publikkan. Kalau penjelasannya berada disini, tidak berada di ayat berikutnya, itu dikawatirkan interprestasinya, bisa keliru. Umpamanya orang akan meng-go publik-kan hanya 20%, berarti 80% masih belum di go publikkan. Nah yang 80%; ini tetap dominan kalau rumusnya berada disini, tetapi kalau yang 20% itu berada di ayat (2) yang 20% itu yang tidak boleh dominan, tidak dikuasai oleh seseorang 20% itu walaupun dia sudah go publik di bursa saham. Jadi untuk menghindari dominasi penekanannya hanya berlaku di ayat (2) penjelasannya, sebab kalau berlaku disini berarti keharusan semuanya itu di go publikkan semua saham itu, sehingga tidak akan ada lagi dominasi. Setelah go publik dia harus juga nantinya di verifikasi.

Ketentuan dalam ayat ini dimaksudkan “menghindari dominasi kepemilikan saham”, adalah mengapa harus masuk bursa efek, mengapa mendorong bank-bank itu untuk menjual sahamnya di go publik-kan. Arahnya ada empat, yaitu masalahnya memperkuat

struktur permodalan, jadi modalnya dapat bertambah banyak. penyebaran kepemilikan, jadi kepemilikannya lebih banyak orang yang memiliki saham-saham itu. Meningkatkan kinerja bank tersebut melalui pengawasan publik, karena dia menjadi bank yang sudah go publik maka pengawasan publik berlaku disini. Menghindari dominasi kepemilikan saham, jadi sebetulnya ini kurang lebih sama dengan penyebaran kepemilikan atau “menghindari dominasi kepemilikan saham” bisa ditaruh di ayat (2), karena ayat (2) tentang penyebaran. “Warga negara Indonesia, warga negara asing” dan sebagainya itu dapat membeli saham bank umum baik secara langsung maupun melalui bursa efek. Penjelasan Pasal 26 ayat (1) sebagai berikut adalah: “Ketentuan dalam ayat ini dimaksudkan untuk memperkuat struktur permodalan, penyebaran kepemilikan, meningkatkan kinerja bank tersebut melalui pengawasan publik, dan menghindari dominasi kepemilikan saham”.

Penegasan FPP, bahwa kepemilikan untuk menjelaskan bahwa apabila dia go publik itu untuk penyebaran kepemilikan, tetapi belum tentu terhindar dari posisi dominan. Kalau umpamanya yang belum di go publik-kan ini masih kurang daripada 51%. Jadi tujuan daripada go publik yang utama memperkuat struktur permodalan dengan penyebaran kepemilikan. Secara konvensional sejak dulu kita menekankan penyebaran kepemilikan adalah tujuan daripada go publik, kemudian melalui pengawasan publik. Sedangkan menghindari kepemilikan dominan tidak bisa ditetapkan disini, pada umumnya orang baru menyerahkan 20% itu sudah merupakan arti daripada penyertaan kepemilikan itu, tetapi 80% masih milik daripada pendiri, dia masih dominan. Jadi tahap ini adalah tahap penyebaran kepemilikan.

Sebenarnya maksud pemerintah adalah bahwa memang di dalam menggunakan perangkat pasar modal ini adalah untuk penyebaran kepemilikan. Apakah nanti di dalam penyebaran kepemilikan itu, si pemilik akan mengurangi dari kepemilikannya itu tergantung dari pemiliknya. Tetapi ini memang salah satu daripada efek biasanya kalau

orang masuk go publik, karena dia akan berusaha untuk tidak terlalu besar menanggung resiko daripada perusahaan itu sendiri. Jadi ini juga merupakan salah satu cara untuk menghindari dominasi kepemilikan. Kalau kita lihat di ayat (1) Penjelasan, itu tujuannya tiga. Satu, memperkuat struktur permodalan; dua, penyebaran kepemilikan dan tiga, meningkatkan kinerja. Meningkatkan kinerja dilakukan dengan dua cara, pertama melalui pengawasan publik, jadi yang mengawasi lebih banyak. Dua, kepemilikan yang terpusat pada satu atau dua bisa dihindari sehingga pengelola dari bank itu tidak memperoleh instruksi hanya dari satu pemilik saja, itu adalah untuk memperkuat kinerja bank. Jadi disini tujuan yang ketiga tadi, dengan tanpa dominasi dari kepemilikan oleh satu pihak saja, maka lebih demokratis di dalam memberi instruksi kepada pengelola bank sehingga diharapkan lebih bagus kinerja bank.

Secara konvensional tujuan go publik tiga itu, sekarang mau disisipkan menghindari kepemilikan yang bersifat dominan, tidak mungkin akan bisa terjadi kalau memang dia go publik-nya baru kurang dari 50%, bicara proses awalnya dulu go publik 40% saja, tinggal 60% kan masih dominan. Bukan itu tujuannya, tujuannya itu adalah kepemilikan supaya tersebar, nantinya. Proses lebih lanjut dia tinggal 20% bukan merupakan tujuan, tetapi prosesnya berjalan demikian. Di khawatir kalau diinterpretasikan bahwa go publik itu harus lebih daripada 50%, justru tidak sesuai dengan jiwa yang ada kalau dia sekali go publik harus 50%, dengan demikian terhadap bank-bank tertentu, atau itu sifat pemaksaan juga, bisa terjadi pemaksaan, kalau orang tidak mau tidak bisa kita memaksakan harus 50% untuk menghilangkan dominasi kepemilikan saham.

Perhatikan substansi di dalam Batang Tubuh, “bank umum dapat melakukan emisi saham”, heavy-nya adalah emisi saham. Jadi artinya untuk menambah modal dan lain sebagainya, maka bank boleh melakukan emisi baik menjual saham yang masih di dalam porte pail maupun menerbitkan saham baru. Intinya adalah dengan tiga tujuan tadi. Di dalam kenyataannya emisi ini bisa kurang dari 50%, bisa lebih.

Seperti PT Tambang Umum, PT Indosat, PT Telkom, itu emisinya lebih dari 50% bahkan 75%, Indosat lama Telkom yang go internasional. sebenarnya tujuan di dalam penjelasan ini bukan mengurangi tetapi justru dihindarkan kemungkinan (preventif).

Jadi jelas bahwa emisi dapat dilakukan sejumlah lebih dari 50%, juga dapat kurang dari itu. Pada masa yang lalu banyak perusahaan-perusahaan apakah itu milik BUMN atau swasta, kenyataannya emisi saham dalam jumlah atau persentase yang kecil karena supaya mereka tetap didominasi oleh pemilik lama itu yang adalah pendiri dengan kroninya. Jadi karena bukan hanya anaknya, cucunya, dan lain sebagainya. Memang perlu ada proteksi supaya sistem lama itu jangan kembali terulang. Dari 90% perusahaan yang go publik, yang semuanya hancur sekarang ini termasuk BUMN karena memang adanya dominasi oleh para pemilik lama, para pendiri. Idealnya rumusan Pasal 26 ayat (2) setelah dirubah menjadi sebagai berikut; Pasal 26 ayat (2) “Ketentuan dalam ayat ini dimaksudkan untuk membuka kesempatan yang lebih luas kepada berbagai pihak, (koma) baik asing maupun Indonesia untuk turut serta memiliki bank umum termasuk bank-bank milik begara”.

Searah dengan proses perancangan tersebut dia atas, Kebijakan publik dilihat sebagai suatu kesatuan sistem yang bergerak dari suatu bagian kebagian lain secara sinambung, saling menentukan dan saling membentuk. Kondisi perekonomian sebagai determinasi politik yang menjadi landasan dalam merumuskan suatu kebijakan. Yakni stabilitas ekonomi sangat menunjang stabilitas politik yang melahirkan prediksi. Di mana, hal itu mampu menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk jika tidak melakukan sesuatu. Disamping itu, preskiripsi menyediakan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif kebijakan dimasa mendatang.

Penekanannya berada pada *policy maker* yang terbagi dalam dua kekuatan dalam dalam proses pembentukan keputusan. (1) Di sini terlihat adanya pusat kekuatan sosial, kelas-kelas sosial, kepentingan

kelompok-kelompok serta partai politik dan para pendukung-pendukungnya yang dapat mempengaruhi suatu keputusan politik. Disamping itu ada juga (2) pusat kekuatan negara yang berada ditangan eksekutif, para teknokrat, birokrasi, serta kepentingan negara yang cukup mempunyai pengaruh secara internal dalam proses pembuatan keputusan. Dalam kerangka itu, maka teori politik sebagai sebuah pendekatan untuk memahami bagaimana proses pembentukan regulasi perbankan untuk menciptakan kesejahteraan negara serta berkeadilan sosial.



## **BAB IV**

# **AKTOR-AKTOR YANG TERLIBAT DALAM PERUMUSAN UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 1998 TENTANG PERBANKAN**

### **4.1 HEGEMONI PARTAI-PARTAI POLITIK**

TEMPAT sejatinya “kelas” adalah pada tatanan ekonomi, maka tempat “kelompok status” ada pada tatanan sosial, yaitu dalam wilayah distribusi “kehormatan”. Dari wilayah-wilayah tersebut, kelas dan kelompok status saling mempengaruhi mereka dan mereka mempengaruhi tatanan hukum dan pada gilirangnya dipengaruhi tatanan ini. Tetapi “partai” menetap di rumah “kekuasaan”. Tindakan partai ditujukan pada perolehan “kekuasaan” sosial, katakanlah ditujukan untuk mempengaruhi suatu aksi komunal tidak peduli apapun muatannya. Pada dasarnya, partai-partai bisa eksis dalam sebuah ‘klub” sosial maupun dalam sebuah “negara”. Berbeda dengan aksi-aksi kelas dan kelompok status, meski tidak selalu demikian, aksi komunal “partai” selamanya bermakna suatu pemasyarakatan. Karena aksi-aksi politik senantiasa diarahkan menuju suatu tujuan yang diupayakan dalam cara tertentu. Tujuan itu bisa jadi sebuah “sebab” (mungkin partai berniat mewujudkan sebuah program bagi tujuan-tujuan ideal atau material), atau tujuan yang bisa saja “personal” (pekerjaan yang gampang, kekuasaan, dan dari situlah timbul kehormatan bagi pemimpin dan pengikut partai). Biasanya aksi partai ditujukan pada semua itu secara bersamaan.

Partai hanya mungkin hidup dalam komunitas yang termasyarakatkan, katakanlah yang memiliki semacam tatanan rasional dan seperangkat orang yang siap untuk menegakkan tatanan itu. Karena tujuan mempengaruhi perangkat tersebut, dan jika mungkin, merekrutnya dari para pengikut partai. Dalam semua kasus individual, partai bisa merepresentasikan kepentingan yang ditentukan melalui “situasi kelas” atau “situasi status” dan bisa merekrut para pengikut dari kedua situasi tersebut. Tetapi, partai tidak mesti menjadi partai yang murni “kelas” atau murni “status” pada umumnya mereka sebagian adalah partai kelas dan sebagian lagi partai status, tapi kadang juga bukan keduanya. Mereka bisa merepresentasikan struktur seumur jagung atau yang berlangsung lama. Cara mereka mendapatkan kekuasaan bisa sangat bervariasi, mulai dari segala macam kekerasan telanjang hingga menambang suara dengan cara-cara kasar maupun halus: uang, pengaruh sosial, kekuatan pidato, sugesti, gurauang canggung, dan seterusnya hingga taktik menjegal yang kasar maupun yang cantik dalam badan-badan parlemen.

Struktur sosiologis berbagai partai berbeda secara mendasar sesuai dengan jenis aksi komunal yang hendak mereka pengaruh. Partai-partai juga berbeda berdasarkan apakah komunitas distratifikasi atau tidaknya menurut status atau kelas. Yang paling penting, mereka bervariasi menurut struktur dominasi dalam komunitas. Sebab para pemimpin partai biasanya sibuk penaklukan suatu komunitas. Mereka, dalam konsep umum yang dipakai di sini, bukan hanya produk dari bentuk-bentuk modern dominasi. Karena berbagai perbedaan struktural itu tidak mungkin membicarakan struktur partai tanpa mendiskusikan bentuk-bentuk struktural dominasi.

Partai, yang selalu merupakan struktur yang bertarung demi dominasi, sangat sering diorganisir dalam gaya yang teramat “otoritarian”. Sehubungan dengan “kelas,” “kelompok-kelompok status,” dan “partai secara umum harus dikatakan bahwa merupakan keniscayaan mengandaikan adanya suatu pemasyarakatan komprehensif, dan terutama suatu kerangka politis aksi komunal,



di mana mereka bergerak. Bukan berarti partai akan dibatasi oleh perbatasan segala macam komunitas politik individual. Sebaliknya, selamanya merupakan tatanan suatu zaman bahwa pemasyarakatan (bukan ketika ditujukan pada penggunaan kekuatan umumnya) melampaui perbatasan-perbatasan politik (Weber, 2009:217-235).

**Tabel 2: Pembicaraan Tingkat I, Penetapan pembahasan dan penanganan RUU tentang perubahan atas UU No. 7 Tahun 1992 tentang perbankan**

NO	ACARA	FRAKSI/ ANGGOTA	KETERANGAN
1	Penetapan pembahasan dan penanganan RUU tentang perubahan atas UU No. 7 Tahun 1992 tentang perbankan	Komisi DPR RI	Rapat Badan Musyawarah DPR RI pada tanggal 20 Agustus 1998
2	Pembicaraan Tingkat I (Rapat Paripurna DPR-RI)	Semua Fraksi	Penjelasan pemerintah atas rancangan undang-undang tentang perubahan atas undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang perbankan, tanggal 24 Agustus 1998

**Sumber:** Diolah dari Buku I Sekretariat Komisi VIII Sekjend DPR RI 1998

**Tabel 3: Penjelasan Pemerintah (Menteri Keuangan)**

NO	ACARA	FRAKSI	KETERANGAN
1	Pembicaraan tingkat pertama Laporan singkat rapat badan musyawarah	Penjelasan Menteri Keuangan mewakili pemerintah mengenai rancangan undang-undang tentang perubahan undang-undang	Dalam Rancangan Undang-undang ini diberikan peluang yang lebih besar bagi badan hukum asing dan warga negara asing untuk dapat mendirikan Bank Umum di Indonesia dengan bermitrakan warga negara Indonesai dan atau badan hukum Indonesia. Selain melalui pendirian, kepemilikan pihak asing dimaksud dapat dilakukan dengan cara pengalihan
		nomor 7 tahun 1992 tentang perbankan	saham bank, baik secara langsung (direct placement) maupun melalui bursa. Dalam Rancangan Undang-undang ini jumlah maksimum persentase kepemilikan asing tidak terdapat pembatasan lagi. Ketentuan yang memuat aspek kepemilikan bank tercantum pada Pasal 1 angka 16, angka 17, dan angka 18 dalam Rancangan Undang-undang.

**Sumber:** Diolah dari Buku II Sekretariat Komisi VIII Sekjend DPR RI 1998

Pada pembicaraan tingkat pertama ini, pemerintah dalam hal ini Menteri keuangan menegaskan dalam penjelasannya mengatakan bahwa dalam Rancangan Undang-Undang ini jumlah masksimum

kepemilikan asing tidak terdapat lagi pembatasan, dapat dilakukan dengan cara pengalihan saham bank, baik secara langsung (*direct placement*) maupun melalui bursa. Dengan adanya penegasan seperti itu mencerminkan adanya kontrol dari pihak pemerintah, serta hadirnya intervensi pemerintah (partai penguasa) dalam proses perancangan undang-undang tersebut. Hal ini menjadi patokan awal dalam pengantar musyawarah dengan DPR-RI yang memunculkan perdebatan keras nantinya dalam persidangan karena tidak adanya batasan nominal dalam kepemilikan saham terhadap asing.

Sementara itu, menurut politisi PDI-P Dr. H. Rusdi, sesuai uraian di atas menegaskan dalam perumusan undang-undang perbankan sangat dipengaruhi bank dunia dan IMF. Garis fraksi partai idealnya dari DPR atau rancangan itu seharusnya atas inisiatif DPR dan birokrasinya adalah pemerintah namun yang terjadi adalah sebaliknya, sehingga berdasarkan alur ini ide menjadi tidak dihargai. Yang menjadi domain dalam perumusannya adalah unsur ketergantungan, artinya stratifikasi golongan elit yang akan menentukan rumusan keputusannya. Proses ini tidak terlepas dari pengaruh elite-elite pengusaha, kebijakan tidak dibuat untuk jangka panjang, yang melahirkan undang-undang yang sifatnya sepihak. Jadi dikatakan bahwa memang pengusaha memiliki pengaruh dan andil dalam perumusan undang-undang perbankan, sehingga mempertanyakan bahwa partai itu suara rakyat atau suara pengusaha?

Struktur sosial menurut Dr. Rusdi, bahwa adanya doktrinasi dalam masyarakat mengenai masyarakat agrobisnis semi modern. Ekstra sosialnya membawa pada proses ekonomi dunia, market sebagai ekonomi pasar yang harus dikontrol dalam artian ikut arus liberalisme. Dalam pada itu, ia juga menegaskan kebijakan kita pertimbangannya bersifat jangka pendek dan serba coba-coba. Kebijakan ekonomi dipengaruhi oleh intervensi birokrasi, adanya kepentingan fraksi serta akses informasi yang tertutup, kebijakan mewakili kepentingan partai, BUMN dijadikan sebagai sapi perahan, bahkan dikatakan lebih liberal dari negara liberal. Sehingga masyarakat kita mudah terprovokasi

terhadap materialisme bahkan sampai pada tingkat politik issu. Rusdi merekomendasikan harus membangun budaya lokal, eksistensi, penghargaan kepada rakyat serta nilai-nilai perjuangan (patriotisme) sebagai warga negara (wawancara, tanggal 4 Juni 2011).

Hal ini terbukti secara jelas dengan adanya keinginan pemerintah yakni BI untuk membatasi kepemilikan asing, namun secara konstitusional harus mencabut PP Nomor 29 Tahun 1999. Namun, itu harus melalui proses panjang karena kalau tidak membatalkan PP tersebut, secara hirarki perundang-perundangan merupakan tindakan non konstitusional. Tetapi yang perlu dicermati adalah bahwa UU Nomor 10 Tahun 1998 masih berlaku sampai hari ini, berarti bertentangan secara hukum. Seperti yang dikatakan Gubernur BI bahwa, Bank Indonesia (BI) kini menyiapkan aturan baru soal kepemilikan asing di bank lokal dengan kategori rinci terkait dengan peringkat calon investornya, maupun kondisi kesehatan bank lokal, sebagai upaya mengerem minat asing menguasai perbankan di dalam negeri belakangan ini. Hanya persoalannya, kemauan BI tersebut terbentur pada peraturan pemerintah (PP) yang status legalnya lebih tinggi dari peraturan BI. Hal inilah yang nantinya tetap menjadi peluang asing masih dapat mengincar bank-bank lokal mengingat prospeknya sangat menggiurkan di Indonesia. Seperti kita ketahui pihak asing yang selama ini merajalela menguasai perbankan nasional, karena didukung oleh pemerintah melalui PP No 29/1999, khususnya pada pasal 3. Ketentuan ini dibuat sebagai upaya pemerintah menarik investor asing di sektor perbankan saat krisis 1997/98.

Pasal 3 PP itu berbunyi, “Jumlah kepemilikan saham bank oleh warga negara asing dan atau badan hukum asing yang diperoleh melalui pembelian secara langsung ataupun melalui bursa efek sebanyak-banyaknya adalah 99 % dari jumlah saham yang bersangkutan”. Melalui PP tersebut, kepemilikan pihak asing di bank-bank di Indonesia pun mengalami kemajuan pesat. Hingga saat ini tercatat ada 47 bank yang terkait kepemilikan asing, tepatnya 10 kantor cabang bank asing, 16 bank campuran, dan 21 bank nasional milik asing. Tidak hanya

itu. Selain menguasai sejumlah bank besar, kepemilikan asing juga menggapai bank berskala kecil. Hingga Maret 2011, kepemilikan asing di 47 bank tersebut menguasai ekuivalen 50,6 % dari total aset perbankan nasional yang saat ini mencapai Rp 3.065 triliun. Melihat kondisi demikian, kita tentu memberikan apresiasi kepada Gubernur BI Darmin Nasution yang sudah memberikan komitmen kepemilikan asing harus dievaluasi kembali. Adapun latar belakang kebijakan baru bagi investor asing, juga untuk memacu kalangan perbankan lokal untuk meningkatkan efisiensi dan menambah permodalannya.

Dari hasil pemeriksaan kesehatan bank yang rutin dilakukan setiap enam bulan sekali, terungkap ada sejumlah bank yang akan terkena aturan pembatasan kepemilikan saham perbankan yang akan dikeluarkan BI dalam waktu dekat ini. “BI sangat tahu bank-bank yang akan terkena aturan kepemilikan perbankan ini. Tetapi ini tentu tidak akan kita umumkan.” Memang benar, selama ini ada sejumlah bank umum yang merasa nyaman dan aman berada di peringkat kesehatan tiga (cukup sehat) dan empat (kurang sehat) tanpa berupaya menambah modal untuk meningkatkan kesehatannya. Untuk itu, mau tidak mau kalangan bankir lokal yang merasa nyaman harus “dipaksa” melakukan merger atau mencari investor baru, dan tidak tertutup kemungkinan asing bisa masuk ke perbankan domestik.

Ini tidak lain sebagai cara meningkatkan kinerja perbankan lokal menghadapi ASEAN Quality Bank 2020 yang sudah semakin dekat waktunya. Namun asing yang masuk ke bank juga diatur melalui mekanisme besaran maksimal saham. Untuk investor perorangan maksimal 20%, badan hukum non keuangan 30% dan badan hukum keuangan maksimal 40%. Sekarang giliran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mampu lebih peka lagi, bahkan bila perlu segera mencabut PP No. 29/1999 yang dipandang sangat paradoks dengan ketentuan baru BI dalam hal pengaturan kepemilikan asing di perbankan nasional. Karena tanpa semangat tinggi anggota dewan melindungi bank-bank lokal, aturan baru BI itu akhirnya menjadi “macan kertas” belaka.

## Krisis Multi Dimesnsi 1997/1998

Pada Tahun 1997/1998, beberapa negara di kawasan Asia dihantam krisis. Mata uang Thailand (bath), Malaysia (ringgit), Singapura (dolar Singapura), Indonesia (rupiah), dan Korea Selatan (won) mengalami guncangan yang sangat dahsyat. Yang mengalami fluktuasi paling parah adalah Indonesia, bergerak dalam kisaran Rp. 2.600 sampai Rp. 17.000. sebenarnya, ada sisi positif dan negatif dari penurunan nilai rupiah. Dampak positif paling dirasakan oleh eksportir, sebab ketika nilai rupiah anjlok barang dagangannya laku keras. Hal ini terjadi ketika nilai rupiah melemah, barang-barang Indonesia menjadi “murah” di mata orang asing. akibatnya, permintaan produk dalam negeri meningkat. Sebagai contoh, sebelum terjadi krisis ekonomi pertengahan Tahun 1997 nilai dolar AS adalah Rp. 2.500.

Walau ada sisi positifnya, dampak negatifnya lebih banyak. Dampak yang paling dirasakan ialah pendapatan per kapita dalam hitungan dolar AS turun seketika dari \$1.115 jadi \$300 – 400 pada puncak krisis, dan utang luar negeri (pemerintah dan swasta) naik beberapa kali lipat. Pada akhir Desember 1997 saja, utang luar negeri pemerintah Indonesia tercatat 137,42 miliar dolar AS dan utang swasta 73,96 miliar dolar AS. Hitungannya persis terbalik dengan ekspor, misalnya sebelum krisis anda berutang 1 juta dolar AS. Dengan kurs Rp. 2.500 per dolar, nilai utang tersebut adalah 1 juta x Rp. 2.500 = Rp. 2,5 miliar. Akan tetapi, waktu kurs menjadi Rp. 10.000 per dolar, nilai utang anda otomatis naik menjadi Rp. 10 miliar. Dampak yang ditimbulkan tidak hanya pada melorotnya pendapatan perkapita dan membengkaknya utang luar negeri, tetapi juga pada hampir semua sendi kehidupan. Krisis ekonomi 1997 adalah yang terparah yang pernah dialami Indonesia.

Mengapa negara-negara Asia ditimpa krisis pada Tahun 1997-1998? Menurut Miranda S. Goeltom dalam “tiga pendekatan tentang Krisis Ekonomi” (Kompas, 22 Mei 2001), ada tiga pendekatan yang bisa digunakan untuk menjelaskan krisis ekonomi, yaitu pendekatan generasi pertama, pendekatan generasi kedua, dan pendekatan generasi

ketiga. Pendekatan generasi pertama, dikembangkan oleh Krugman (1979) dan Flood & Garber (1984), yang mendasarkan analisis pada kondisi ketidakseimbangan fiskal yang cenderung tidak stabil, sehingga menjadi pemicu serangan terhadap mata uang. Pendekatan ini mengasumsikan bank sentral cenderung melakukan monetisasi defisit fiskal melalui pemberian kredit dalam negeri, sementara pada saat yang sama berupaya mempertahankan nilai tukar tetap. Dengan kondisi cadangan devisa yang terbatas, ekspektasi akan terjadinya devaluasi mendorong tindakan para spektrum untuk menyerang mata uang dan menguras cadangan devisa di bank sentral.

Pendekatan generasi kedua, dikembangkan oleh Diamond & Dybvig (1983), yang mendasarkan analisisnya pada kondisi *trade-off* yang dihadapi pemerintah, yakni antara mempertahankan nilai tukar tetap (*fixed exchange rate system*) dan menerapkan kebijakan moneter yang diekspansif untuk mengurangi pengangguran. Meski cadangan devisa tersedia dalam jumlah yang memadai untuk mempertahankan nilai tukar tetap, para spekulasi akan cenderung menyerang apabila ada indikasi kurangnya komitmen pemerintah untuk mempertahankan nilai tukar tersebut. Dalam kasus ini, krisis dipicu oleh memburuknya kondisi fundamental perekonomian, seperti pertumbuhan yang rendah, tingkat pengangguran yang tinggi, laju inflasi yang tinggi, atau adanya indikasi terjadinya *multiple Equilibrium*. Negara yang mempunyai fundamental ekonomi lemah cenderung mengalami krisis, sedangkan yang berada di antaranya dapat mengalami *self-fulfilling speculative expectation*.

Pendekatan generasi ketiga, dikembangkan Krugman (1998) dan Corsetti, dkk (1998), yang memasukkan peran *moral hazard induced investment* dalam menganalisa faktor-faktor penyebab krisis. *Moral hazard* terjadi karena adanya persepsi bahwa pemerintah selalu siap menjamin atau menalangi perusahaan swasta yang menghadapi masalah. Oleh karena itu, terjadi *excessive investment/lending* dan *excessive borrowing*. Akibatnya, terjadi akumulasi uang sektor swasta dalam jumlah super besar. Dalam kondisi perekonomian yang buruk,

pemerintah tidak bisa tergantung pada penerimaan pajak untuk membiayai krisis, dan cenderung menutupi defisit dari *seignorage revenues*. Hal akan membentuk *expectations of future inflationary financing* pada gilirannya memicu serangan yang spekulatif terhadap mata uang.

Menurut Miranda, krisis yang terjadi di Indonesia dan negara-negara Asia Timur lainnya lebih bisa dijelaskan oleh teori pendekatan generasi ketiga yang dikembangkan oleh Krugman dan Corsetti di atas, di samping memang **ada unsur kesengajaan oleh pihak-pihak yang melakukan kejahatan di pasar modal**, pada nilai tukar mata uang asing (valas), dan pada instrumen keuangan. Spekulasi yang paling ditakuti di seluruh dunia adalah George Soros dan Quantum Fund-nya. Mereka telah mengobrak-abrik nilai mata uang banyak negara mulai akhir dekade 80-an. Ulah para spekulator inilah yang telah menyebabkan merosotnya poundsterling Inggris Tahun 1992, peso Meksiko Tahun 1995, bath Thailand, rupiah Indonesia, won Korea Tahun 1997/1998, rubel Rusia Tahun 1998, dan peso Argentina Tahun 2002.

Daya rusak yang ditimbulkan oleh spekulasi sangatlah dahsyat. Dana yang mereka miliki bisa mencapai ratusan miliar USD dengan kemungkinan *leverage* atau dapat meminjam sepuluh kali lipat dipertaruhkan di pasar uang yang bekerja 24 jam sehari. Pasar valas yang tahun 80-an hanya dapat balik modal sebesar 280 miliar USD, Tahun 2000 sudah melebihi 1,5 triliun USD perhari. Jumlah ini lebih dari 100 kali omzet perdagangan dunia dalam setahun. Miliaran dolar AS bisa melintasi tapal batas negara dalam hitungan menit. Tak heran nilai kurs negara yang ingin dirampok bisa naik turun dalam waktu singkat. Spekulator yang memantau kebijakan ekonomi suatu negara, katakanlah kebijakan privatisasi, umumnya dapat memprediksi kapan suatu mata uang akan menguat dan melemah. Kalau mata uang diperkirakan akan menguat, mereka lebih dulu meminjam dolar untuk membeli mata uang yang diprediksi akan menguat. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa investor asing dan spekulator valas adalah



“dua mata sisi uang”, dan mereka adalah bagian dari globalisasi ekonomi (Ichsan, 2003) dalam (Deliarnov, 2006:180).

Bagi negara terbuka seperti Indonesia, spekulator valas menjadi berbahaya jika tiba-tiba mereka percaya bahwa investor asing akan keluar dari Indonesia. Menurut Ichsan (2003), krisis moneter yang terjadi tahun 1997 adalah karena investor-spekulator yang selama bertahun-tahun percaya bahwa mengalirnya dana investor asing akan terus membuat rupiah stabil, tiba-tiba berubah pandangan dan percaya bahwa investor akan keluar dari Indonesia, seperti Thailand dan Malaysia. Akibatnya, para spekulator valas mengubah strategi, meminjam rupiah untuk membeli dolar dan berharap kenaikan dolar akan lebih dari cukup untuk menutup biaya pinjaman rupiah mereka. Aksi jual rupiah spekulator akan memukul rupiah. Akibatnya, Investor yang makin takut akan menjual saham dan surat utang Indonesia untuk membeli dolar. Reaksi panik investor membuat reaksi berantai di pasar valas, dan obligasi yang terus memperlemah rupiah. Kesimpulannya, spekulator valas tidak saja mempercepat arus masuk investor asing (seperti terjadi awal Tahun 1990 hingga pertengahan 1997), tetapi sebaliknya juga dapat mempercepat keluarnya investor asing dari Indonesia.

Negara-negara Asia terkena serangan spekulator antara lain Thailand, Malaysia, Singapura, Indonesia, Korea Selatan, Taiwan, dan Cina. Namun, dampak serangan krisis moneter Tahun 1997/1998 berbeda tiap negara. Singapura, Malaysia, Taiwan, dan Cina dapat menghadapi krismon tanpa bantuan IMF. tetapi, Thailand, Korea Selatan, dan terutama Indonesia terpaksa minta bantuan IMF. menurut Ichsan (2003), beda di antara dua kelompok negara tersebut adalah jumlah “uang panas” yang diparkir investor internasional masing-masing negara. Yang dimaksud dengan uang panas di sini adalah modal investasi dengan mobilitas tinggi yang siap “diparkir” jika keadaan menguntungkan dan bisa pula cepat “terbang” dari suatu negara jika kondisi ekonomi-politik memburuk.

Umumnya, uang panas masuk dalam investasi yang sangat likuid seperti dalam bentuk saham perusahaan (yang dibeli melalui bursa saham) dan surat utang, bukan dalam bentuk investasi langsung (*Foreign Direct Investment*, FDI) yang langsung ditanamkan dalam bentuk aset atau pabrik secara fisik. Keluarnya uang panas dari suatu negara akan memperlemah mata uang negara tersebut. Karena itu, makin banyak uang panas di parkir makin rentan mata uang negara tersebut. Kebetulan Thailand, Korea Selatan, dan Indonesia lebih banyak ditanamkan investasi dalam bentuk saham dan surat utang ketimbang FDI, dibanding Malaysia, Singapura dan Cina. Untuk menghindari serangan dari spekulator, banyak bank sentral yang menginginkan tersedianya cadangan devisa dalam jumlah besar, dengan harapan jika mata uang mereka diserang spekulator, bank sentral dapat melakukan intervensi cadangan devisanya. Cara lain yang lebih baik ialah memperbaiki iklim intervensi sehingga lebih banyak FDI yang masuk dari pada uang panas.

### Tekanan oleh IMF

Menurut Steve Hanke, implementasi CBS (*Currency Board System*) tidak memerlukan prakondisi tertentu dan devisa seperti yang diributkan. Argentina bahkan menerapkan CBS dengan cadangan devisa *zero*. Kondisi stabilitas juga tidak diperlukan. Buktinya, waktu CBS diterapkan di Rusia Utara, rubel langsung stabil. Padahal, waktu keadaan benar-benar kacau akibat perang sipil. Penerapan CBS dinegara-negara yang sedang mengalami gejolak seperti Bulgaria, Argentina, Lituania, mengakibatkan tingkat suku bunga langsung turun dengan tajam. Di Indonesia sendiri waktu CBS masih sebagai ide, nilai rupiah langsung naik. Akan tetapi, karena pemerintah “belum juga menetapkan keputusan”, rupiah kembali goyah. Soal dampak negatif, memang bisa ada skenario terburuk. Namun Steve, Hanke menegaskan CBS mempunyai dampak negatif paling kecil dari semua alternatif yang ada. Selain itu CBS juga tidak bertentangan dengan butir-butir kesepakatan dengan IMF. Kalau IMF tidak setuju dengan ide CBS, menurut Hanke, hal itu lebih disebabkan oleh “faktor politik”.

Artinya, penolakan terhadap CBS lebih merupakan masalah politik ketimbang ekonomi. Beberapa pengamat setuju bahwa IMF yang dikomandani oleh Camdessus memang “diberi mandat” memporandakan perekonomian Indonesia dan negara-negara lain di Asia Tenggara serta Asia Timur lainnya, yang mengalami pertumbuhan ekonomi sangat baik sejak Tahun 1980-an hingga pertengahan tahun 1997.

Bukti bahwa CBS tidak berbahaya dan justru baik diterapkan untuk meredam krisis bisa dilihat pengalaman Malaysia yang waktu dipimpin oleh Mahathir Muhammad. Malaysia yang tegar menerapkan CBS terbukti mampu seketika mengatasi krisis, tidak mengalami hal-hal negatif seperti yang dikhawatirkan IMF. Soeharto sebenarnya sudah ingin menerapkan, tetapi IMF, juga politikus dan orang-orang yang mangais rezeki di tengah krisis, berusaha mencegah dan menakut-nakuti Soeharto, sehingga akhirnya CBS tidak jadi diterapkan. Dari uraian di atas, terlihat sekali bahwa IMF sangat mendikte Indonesia dalam hal sistem nilai tukar mata uang asing dan sistem perbankan. Padahal institusi keuangan internasional ini tidak mempunyai analisis dan strategi yang jitu untuk memperbaiki sistem perbankan. Lebih buruk dari itu, IMF bukannya berusaha memperbaiki kinerja perbankan, melainkan dengan enteng menyarankan untuk menutup 16 bank. Yang jadi masalah, IMF “lupa” menyiapkan infrastruktur jaring pengamanan ketika menutup 16 bank di Indonesia pada 1 November 1997, sehingga menimbulkan kepanikan yang luar biasa di tengah-tengah masyarakat (Deliarnov, 2006).

Sesuai konsesnsus Washington, tiap negara yang terkena krisis disarankan untuk mengimplementasikan 10 elemen sebagai berikut: (1) disiplin fiskal (*fiscal discipline*) yaitu kebijakan fiskal yang konservatif, di mana defisit anggaran tidak boleh melebihi 2 persen terhadap PDB, (2) perlu ada prioritas bagi pengeluaran publik dalam anggaran pemerintah, di mana pemerintah berusaha memperbaiki distribusi pendapatan melalui belanja pemerintah, (3) reformasi pajak, dilakukan dengan memperluas basis pemungutan pajak, (4)

liberalisasi finansial untuk meningkatkan efisiensi, (5) kebijakan nilai tukar yang kredibel yang mendorong iklim persaingan, (6) liberalisasi perdagangan, dengan menghilangkan retribusi-retribusi secara progresif, (7) mendorong kompetisi antara perusahaan domestik dan asing untuk meningkatkan efisiensi, (8) mendorong privatisasi, dilakukan dengan swastanisasi BUMN yang ada, (9) mendorong iklim deregulasi agar pasar lebih kompetitif, (10) pemerintah melindungi hak kekayaan intelektual, baik di sektor formal maupun informal. Dari ke-10 elemen di atas, kalau diperas menjadi 3, yaitu: liberalisasi, deregulasi, dan privatisasi. Selanjutnya, kalau ketinganya digabung akan menjadi satu, yaitu *Structural Adjustmenst Program* (SAP). “obat” ini diberikan pada semua negara yang ditangani IMF, apa pun penyebab penyakitnya.

Menurut Stiglitz (2003), semua resep yang diberikan oleh IMF dan Bank Dunia di atas hanya akan berhasil jika disertai sejumlah persyaratan. Kalau tidak, hasilnya bisa kontraproduktif. Contohnya, liberalisasi pasar ternyata lebih banyak memarginalkan kelompok-kelompok petani dari negara-negara miskin termasuk Indonesia yang tidak mampu bersaing secara sehat dengan negara-negara maju. Banyak kebijakan yang dipaksakan oleh IMF, terutama liberalisasi pasar modal yang prematur, yang telah mengakibatkan ketidakstabilan global. Sekali sebuah negara ditimpa krisis, bantuan dana dan program-program IMF tidak hanya gagal dalam menstabilkan perekonomian di negara yang ditimpa krisis, tetapi dalam banyak kasus, justru membuat masalah menjadi lebih parah, terutama bagi kelompok miskin. Ini berarti bahwa tujuan-tujuan IMF semula, yang katanya berusaha mempromosikan stabilitas global, tidak tercapai. Begitu juga misi-misi IMF yang baru seperti membimbing transisi negara-negara komunis ke ekonomi pasar, semuanya tidak terlaksana dengan baik, justru memperparah krisis (Stglitz, 2001) dalam (Deliarnov, 2006).

Selain liberalisasi dan deregulasi, “obat” lain yang ditawarkan IMF dan Bank Dunia untuk menyetihkan perekonomian adalah privatisasi. Dalam hal ini, IMF dan Bank Dunia juga tidak berhasil, sebab dengan lebih mengandalkan teori ekonomi makro, akan mendorong privatisasi

menjadi serba cepat dan menjadi “*shock therapy*”, tetapi mengabaikan peran institusi. Mereka yang menjalankan privatisasi mengabaikan pengetahuan sejarah, dan tidak paham tentang distribusi pendapatan. Lebih parah mereka tidak memiliki kompetensi dan pengetahuan soal fenomena kebangkrutan. Sumber dari semua kesalahan ialah, dalam melakukan privatisasi, masalah ‘*timing*’, ‘*sequencing*’, dan ‘*pacing*’ tidak diperhatikan.

Program privatisasi yang disarankan IMF dan Bank Dunia lebih tepat disebut sebagai salah satu bentuk kolonialisasi baru. Di dalamnya, ada unsur dominasi dan pemaksaan, yang menempatkan kelompok masyarakat paling lemah dalam posisi yang rentan. Hal ini bukan mengada-ada, sebab sesudah Bank Dunia dan IMF menganjurkan reformasi struktural dan privatisasi untuk meringankan beban anggaran pemerintah dan untuk memulihkan ekonomi, tidak lama kemudian ternyata dibeli murah oleh perusahaan-perusahaan asing. jadi, walau IMF pada awalnya dirancang untuk tujuan mulia, yaitu menjaga stabilitas ekonomi global dan menolong negara-negara yang kesulitan dalam neraca pembayaran, sekarang telah berubah menjadi predator. Melalui kebijakan penyesuaian struktural dan pengurangan subsidi serta privatisasi, IMF merampok perusahaan BUMN-BUMN dinegara-negara berkembang termasuk di dalamnya Indonesia.

## **4.2 REPRODUKSI KEKUASAAN NEGARA**

### **4.2.1 Kepentingan-Kepentingan**

Semua bentuk teori sosial mengenai hukum menyajikan satu prinsip fundamental: hukum yang hidup, yang ketika dilihat di sembarang titik waktu akan menunjukkan jejak-jejak sosial yang telah tertera pada sistem hukum. Setiap tindakan hukum (*legal act*) berasal dari dan mencerminkan kekuatan-kekuatan sosial yang telah berusaha menghasilkan, menghalangi, atau mengubah tindakan hukum itu. Ketika keseimbangan kekuatan bergeser kearah perubahan, perubahan akan pun terjadi. Ketika tidak, keadaan sistem pun tetap tinggal sebagaimana sebelumnya. Secara umum, sebuah pengamatan terhadap

hukum sebagai satu keseluruhan atau bagian-bagiannya yang penting akan mirip dengan sebuah irisan lapisan tanah; lapisan bebatuan dan fosil menunjukkan kekuatan-kekuatan yang telah membentuk daratan pada masanya.

Memecah perilaku tertentu, misalnya sebuah undang-undang besar, menjadi unsur-unsurnya, kita bisa menangkap maksud undang-undang tersebut menjadi lebih jelas. Sebuah undang-undang yang panjang bisa dipecah menjadi ketetapan-ketetapan yang lebih kecil, masing-masing mengarah pada keputusan ya—tidak. Ketetapan-ketetapan yang tidak bisa dipecah lagi itu merupakan keputusan pilihan ini atau itu. Ada pilihan: satu pihak yang menang, yang lain kalah. Sungguhpun demikian, dalam kehidupan nyata kepingan-kepingan tersebut tidak tinggal terpisah-pisah; kepingan-kepingan terhubung satu dengan lainnya. Ketetapan-ketetapan satuan menjadi bagian dari rangkaian beberapa ketetapan; tukar menukar dan kompromi selalu dimungkinkan. Sebelum undang-undang yang tebal, dengan banyak halaman, bisa dipecah-pecah oleh badan legislatif menjadi unit-unit yang lebih kecil, masing-masing unit ditetapkan melalui suara mayoritas.

Saatnya pemungutan suara terakhir, rancangan undang-undang itu akan tersaji sebagai suatu yang utuh, namun minoritas yang kuat pun bisa menimpakan jejaknya pada rancangan itu dalam bentuk amandemen-amandemen, perubahan dan syarat-syarat tambahan. Walhasil undang-undang dalam bentuk akhirnya bukan *hanya* akan mencerminkan kelompok sosial dominan; undang-undang tersebut juga memperlihatkan pengaruh pihak yang kalah, sejauh mereka memiliki kekuatan dan benar-benar mengarahkan kekuatan itu. Hasil akhir akan menunjukkan siapa yang turut bermain dalam permainan itu, sekuat apa para pemainnya, dan bagaimana persebarannya dalam tim-tim.

**PEMERINTAH:**

“Bapak Pimpinan, kami melihat bahwa rumusan-rumusan

yang diusulkan pada DIM 115 dari FKP dan FPDI dan kemudian ditambah dengan DIM 117 dari FKP dan FPDI, itu semuanya memang relevan dan kiranya ada penyempurnaan sedikit, karena di dalam rumusan di dalam naskah RUU itu hanya WNI dan atau Badan Hukum Indonesia. Yang berarti dalam hal ini Pemerintah belum masuk, kecuali kalau Pemerintah disebut sama dengan Badan Hukum Indonesia. Kalau lain barangkali memang perlu dimasukkan disitu ada koreksi atau penyempurnaan yang diperlukan pada naskah RUU, karena Pemerintah belum termasuk dalam kategori Badan Hukum Indonesia, tapi Badan Hukum Publik, juga Pemerintah Daerah. Jadi dengan demikian ini kiranya nanti masuk di Panja untuk penyempurnaannya.

Kemudian mengenai DIM 116, nampaknya tidak ada perbedaan yang prinsipil, sifatnya redaksional. Yang mendasar adalah pertanyaan harusnya ada pembatasan dan pertanyaan itu disampaikan baik oleh FPP, FABRI dan juga sekaligus secara tidak langsung di dalam DIM 119 oleh FKP dan FPDI. Dapat kami sampaikan bahwa dewasa ini ketentuan yang berlaku mengenai batasannya adalah 85 - 15 persen. Jadi ketentuan tersebut sekarang ini sudah ada di dalam PP mengenai bank campuran, sehingga sebetulnya itu bisa diberlakukan terus untuk dijadikan suatu persyaratan dan memang apabila dimungkinkan kami merencanakan untuk menempatkannya di dalam PP yang nantinya akan diterbitkan setelah ini. Jadi batasannya 85 persen.

Selain itu, mengenai persyaratan untuk terlebih dahulu mendapatkan rekomendasi dari otoritas moneter dari negara asal memang persyaratan semacam itu sudah diterapkan dewasa ini dan akan terus diterapkan. Tinggal nanti apakah ini perlu dimasukkan di dalam UU-nya atau cukup di dalam peraturan yang lebih rendah, pada PP misalnya atau paling tidak dimasukkan di dalam penjelasan bahwa ada persyaratan harus mendapat rekomendasi dari otoritas moneter di negara asal. Ini yang mengenai DIM 116. Khususnya DIM 119 yang erat kaitannya dengan DIM 116 dan juga DIM 115, karena disini menentukan batas maksimum dari suatu orang atau suatu pihak

untuk tidak melebihi 20 persen. Ini juga artinya dalam hal ini Pemerintah tidak boleti memiliki lebih dari 20 persen.

Dalam kondisi seperti sekarang ini rasanya juga sangat sulit untuk bisa diterapkan, karena kenyataannya permodalan perbankan itu sudah dalam kondisi yang memprihatinkan. Jadi agak sulit pembatasan ini pada situasi yang sekarang, walaupun secara ideal ini dalam kondisi normal merupakan hal yang baik untuk bisa diteruskan. Di dalam rumusan DIM 119 dari FKP maupun dari FPDI, diberikan pula suatu kemungkinan untuk kelonggaran yaitu ada di dalam ayat (6) dari DIM 119, ini dimuat di dalam halaman 82. Jadi disini kami coba bacakan dan coba resapi; “dalam hal pemegang saham bank adalah suatu perseroan terbatas yang telah menjadi perusahaan publik, dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dengan syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan yang ditentukan oleh Bank Indonesia”.

Kami melihat bahwa hal ini juga baik, namun juga menimbulkan rambu-rambu yang ikut membatasi kesempatan-kesempatan kita untuk mencari peluang bagi peningkatan permodalan dari bank-bank yang ada di Indonesia, khususnya pembatasan yang pada ayat (1) di DIM 119 akan sangat mengurangi kesempatan untuk mencari tambahan modal dari investor-investor baru. Jadi kami mengusulkan agar ketentuan yang berlaku dewasa ini, yaitu mengenai batasan 85 persen masih tetap bisa diterapkan. Dilain pihak di ayat (6) dimana hal ini dimungkinkan untuk suatu perseroan Terbatas, juga bisa menimbulkan kendala bagaimana kalau misalnya si investor adalah manager investasi, yang mengelola dana dari banyak pihak, misalnya dana pensiun. Dana pensiun itu bukan dikuasai oleh satu orang, tapi merupakan akumulasi dari dana yang dimiliki oleh para anggotanya yang mungkin ribuan jumlahnya.

Berarti dalam hal ini tidak mungkin dana pensiun ini mendapat pengecualian dari seperti pada ayat (6). Sedangkan berbagai dana pensiun semacam itu apalagi yang dari negara-negara lain, mungkin juga merupakan sumber yang potensial



untuk bisa membantu perkuatan disamping dana pensiun yang ada di Indonesia, tetapi juga dana pensiun dari negara lain bisa merupakan sumber potensial untuk ini. Kedua, bagaimana kalau misalnya PT tadi adalah memang betul bank yang reputasinya sudah sangat baik secara internasional, tetapi belum merupakan bank yang sudah go public. Sedangkan untuk itu mereka mempunyai peluang untuk bisa memperkuat permodalan dan juga bisa memperbaiki reputasi dari bank yang kondisinya sedang parah. Nah untuk menghindarkan berbagai kendala-kendala tersebut, salah satu jalan yang bisa diterapkan adalah kita kembali sementara ini masih bisa mempertahankan, kalau masih bisa mempertahankan ketentuan yang berlaku sekarang ini yaitu batasan 85 persen maksimum dan minimum 15 persen pihak Indonesia. Inipun sudah sangat sulit, kalau mau diterapkan betul sudah sangat sulit berarti pihak Indonesia-nya harus setor 15 persen.

Kalau misalnya suatu bank untuk mencapai CAR 8 persen misalnya saja tambah satu triliun, berarti pihak Indonesia-nya harus menyediakan tambahan 150 miliar rupiah. Dalam kondisi seperti sekarang ini mencari orang Indonesia yang mempunyai kelebihan dana 150 miliar rasanya sulit sekali dan kalau itu dibatasi konsekuensinya adalah ya banknya rontok. Kalau banknya dirontokkan, pilihannya tinggal dua kalau tidak berlangsung atau memang biarkan tutup, kemudian Pemerintah harus membayar kepada para deposannya atau kita hindarkan supaya tidak rontok, jadi undang investor baru dengan berbagai kelonggaran. Jadi ini yang perlu juga kita pikirkan, karena kalau kita kenakan langsung dampaknya adalah kesempatan untuk melakukan upaya perkuatan modal dari bank-bank di Indonesia ini mungkin berlangsungnya lebih lama dan makin lamanya itu akan makin lama pula kita bisa mengembalikan kepercayaan internasional terhadap perekonomian kita. Kami mengusulkan batasan yang semacam ini belum ditempatkan, belum dimuat dahulu pada kesempatan yang sekarang ini. Demikian Bapak Pimpinan”.

Perlu ditekankan berkaitan dengan penjelasan sosial mengenai hukum. Kekuatan-kekuatan sosial tidak secara abstrak membentuk hukum. Mereka harus benar-benar diterapkan pada sistem melalui pengajuan tuntutan. Seorang yang meneliti struktur sebuah masyarakat tidak bisa melihat terbentuknya sistem hukum dari struktur ini. Di tengah-tengah struktur sosial, kekuatan-kekuatan sosial, dan hukum terjadi intervensi variabel kultural yang kompleks. Untuk ringkasnya kita namakan variabel itu sebagai *tuntutan*. Dengan kata lain, kekuatan dan kepentingan belaka tidak menciptakan hukum; apa yang menciptakan hukum adalah kekuatan dan kepentingan yang tereksresi dalam bentuk *tuntutan*. Sebuah kelompok bisa jadi memiliki kekuatan tetapi memilih untuk tidak menggunakannya; kelompok itu melewatkan kesempatan untuk mewujudkan kepentingan mereka yang “sebenarnya” seperti yang mungkin dilihat pihak lain. sejauh terkait dengan hukum, kekuasaan dan kepentingan (objektif) merupakan hal yang tidak relevan, kecuali dan sampai hal itu berubah menjadi tuntutan.

**Tabel 4: Pemandangan umum fraksi ABRI**

NO	ACARA	FRAKSI	KETERANGAN
1	Pemandangan umum fraksi ABRI Atas Rancangan undang-undang tentang perubahan Undang-undang nomor 7 tahun 1992 Tentang Perbankan	ABRI FADLI AALDIN A-429	Ketujuh: dalam Pasal 37A ayat (1) pada kalimat “Pemerintah dapat membentuk badan khusus dalam rangka penyehatan perbankan”. Fraksi ABRI menanyakan apakah tidak duplikasi dengan tugas dan fungsi BI, serta apakah dengan adanya Pasal 37A ayat (1) tidak mengurangi independensi BI sebagai Bank Sentral. Disamping itu perlu dipertegas tentang kriteria situasi, yang dinilai membahayakan

NO	ACARA	FRAKSI	KETERANGAN
			<p>perekonomian nasional yang dijadikan dasar utama pembentukan badan khusus. Agar penilaian kondisi tersebut lebih objektif, maka Fraksi ABRI berpendapat perlu pemerintah mengkonsultasikan kepada DPR terlebih dahulu sebelum Pasal 37A diberlakukan. Dst</p>
2			<p>Berdasarkan pokok-pokok pikiran dan pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas, fraksi ABRI DPR-RI mengatakan “setuju RUU tentang Perubahan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan untuk dibicarakan dan dibahas lebih lanjut dalam pembicaraan tingkat III”. Akhirnya fraksi ABRI mengucapkan terima kasih kepada saudara Pimpinan sidang, saudara Menteri keuangan beserta jajarannya, para anggota dewan, media massa baik elektronik maupun cetak serta hadirin sekalian yang dengan sabar telah mengikuti Pemandangan Umum Fraksi ABRI ini.</p>

NO	ACARA	FRAKSI	KETERANGAN
			Semoga Tuhan Yang Maha Kuasa memberikan bimbingan dan petunjuk-Nya bagi kita semua.

**Sumber:** Diolah dari Buku II Sekretariat Komisi VIII Sekjed DPR RI 1998

Ideologi menghasilkan dampak penentu terhadap hukum. Sebuah kelas bisa saja berperan dalam kekuasaan dan mendistribusikan ulang hasilnya untuk diri mereka sendiri. Bisa jadi ini merupakan kepentingan terbesar mereka. Tentu saja ada banyak alasan mengapa revolusi semacam ini tidak terjadi, namun salah satu alasan mengapa revolusi semacam itu tidak terjadi, namun salah satu alasannya adalah kemungkinan bahwa suatu kelas saat itu turut menganut pandangan yang dominan pada masanya: banyak orang yang yakin bahwa suatu ekonomi perusahaan saja bisa membawa kemakmuran yang langgeng. Ada gagasan-gagasan kuat yang mempengaruhi batasan-batasan praktis dan moral dalam terbentuknya suatu tuntutan. Semua gagasan tersebut memiliki efek langsung yang kuat terhadap pola-pola tuntutan.

Gagasan dan cita-cita mengerakkan orang. Hal tersebut membentuk cara pandang orang mengenai kepentingannya dan pada akhirnya bisa mengubah struktur pemerintah dan hukum, melahirkan pola-pola yang sesuai dengan konsepsi kepentingan mereka. Orang-orang percaya bahwa mereka harus mengikuti cita-cita mereka; mereka juga yakin bahwa mereka sebaiknya membungkus kepentingan dengan kemas idealistik. Berbicara tentang hak-hak negara, desentralisasi, kontrol masyarakat sebagai pembenaran kepentingan belaka. Apa yang mereka inginkan adalah hasil-hasil spesifik, tetapi tidak selalu dengan terbuka mengakui hal itu. Para politisi berbicara tentang hak-hak negara ketika mereka bermaksud suatu kelas tertentu tetap pada tempatnya. Audens memahami hal itu. Namun demikian, melontarkan perdebatan dengan cara tersebut *bisa* mempengaruhi sebagian orang, khususnya orang-orang yang belum cenderung ke manapun.

Akhirnya, gagasan dan cita-cita memiliki kekuatan, karena hal itu terselip diantara kepentingan objektif dan tuntutan aktual. Seseorang bisa saja jadi mampu mendesak maju namun mengurungkan niatnya karena tidak ada gagasan dan cita-cita. Jika seorang pengusaha bisa dipengaruhi oleh sebuah pendapat yang mengatakan bahwa lobi adalah hal imoral dan korup, atau bahwa hal tersebut akan merugikan diri atau negara, ia mungkin akhirnya memutuskan untuk tidak memperjuangkan sesuatu tindakan hukum yang sebenarnya bermanfaat. Penjelasan sosial mengenai hukum mengasumsikan adanya *kepentingan* yang diubah menjadi *tuntutan* dan kemudian menghasilkan respon-respon dalam sistem hukum. Adalah kultur hukum yang menuntun terjadinya perubahan kepentingan menjadi tuntutan. Respon sistem akan bergantung pada struktur sistem hukum itu sendiri (variabel struktur) dan akan bergantung pada struktur di luar masyarakat, yakni distribusi kekuasaan dan pengaruh.

#### 4.2.2 Kepentingan dan variabel struktural

Kepentingan muncul dalam beberapa tipe dan bentuk. Pertama, adalah kepentingan langsung yang terutama bersifat ekonomi. Seseorang memiliki kepentingan langsung terhadap usulan tindakan hukum tertentu akan menghasilkan uang baginya atau mengurangi uangnya. Kepentingan langsung positif mungkin akan beberapa kali lebih tinggi dari pada kepentingan negatifnya. Seseorang besar kepentingan langsung, semakin besar kecenderungan seseorang untuk mengerahkan kekuatan sosial terhadap sebuah usulan tindakan hukum, mendukung atau menentangnya. Ada kepentingan-kepentingan langsung yang tidak terlalu bersifat ekonomi. Para individu dan kelompok akan mendukung kebijakan yang memperbesar kekuatan, prestise, atau kenyamanan mereka; ini adalah kepentingan institusional, birokratis, atau kelompok status. Orang-orang pengusaha, para aktor atau kelompok lainnya cenderung untuk mendukung langkah-langkah yang dipandang baik bagi kelompok-kelompok tersebut, bahkan ketika mereka sendiri tidak mendapatkan manfaatnya.

Kepentingan lainnya cenderung bersifat *tidak langsung*. Tidak ada garis batas tegas yang memisahkan antara kepentingan langsung dari kepentingan tidak langsung. Sebuah kota besar memiliki skema rehabilitasi tata kota; seorang kontraktor bangunan memiliki kepentingan langsung untuk memenangkan kontrak pembangunan apartemen. Ia memiliki kepentingan tidak langsung dalam skema rehabilitasi tersebut karena hal itu akan membantu para kontraktor, menggairahkan bisnis, dan menghidupkan kotanya. Mungkin tidak ada jaminan baginya bahwa proyek tersebut akan sampai *padanya*. Bahkan sebuah kalkulator canggih pun akan kesulitan menghitung kepentingan tidak langsung ini. Kepentingan tidak langsung sulit untuk dikenali. Bagaimana cara kita mengetahui perimbangan antar satu kepentingan dengan kepentingan lainnya.

Kepentingan tidak langsung itu dapat kita cermati dalam pasal terutama yang berkaitan dengan kedudukan dan fungsi Bank Indonesia adalah Pasal 23D yang berbunyi: “Negara memiliki sesuatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab dan independensinya diatur dengan undang-undang”. UU itu sebenarnya sudah ada, yaitu UU No. 23/1999 tentang Bank Indonesia, kecuali jika UU ini akan direvisi dalam tempo dekat. UU yang baru ini berbeda secara mendasar dengan UU sebelumnya, yaitu UU No. 13/1968, di mana UU sebelumnya itu juga diberi tugas pembangunan, disamping tugas pokoknya, yaitu: “mengatur, menjaga dan memelihara stabilitas nilai tukar”. Tugas lain itu adalah “mendorong kelancaran produksi dan pembangunan serta memperluas kesempatan kerja, guna meningkatkan taraf hidup masyarakat”. Tugas lain itu pada dasarnya sama dengan tugas pemerintah, karena Gubernur Bank Sentral dimasukkan dalam jajaran kabinet dengan kedudukan menteri atau setaraf dengan menteri.

Tugas itulah sebenarnya yang membuat BI tidak independen. Bahkan dalam dewan Moneter, Gubernur BI adalah anggota Dewan Moneter yang ketuanya adalah Menteri Keuangan. Dalam praktik, BI dapat didikte oleh Pemerintah, bahkan Menteri Keuangan, dalam kasus

Gebrakan Sumarlin, ikut melaksanakan suatu kebijaksanaan moneter yang sebenarnya termasuk tugas Bank Indonesia sebagai otoritas moneter. Dengan dibebaskannya BI dari tugas pembangunan, maka BI sebenarnya menjadi terbebas atau independen. Sebenarnya, sebelum keluar UU No. 23/1999 tentang Bank Indonesia, telah ada langkah-langkah atau peristiwa menuju independensi BI. Pertama adalah keputusan Presiden Habibie yang tidak memasukkan Gubernur Bank Indonesia dalam jajaran kabinet. Kedua, adalah diberhentikannya BI untuk memberikan KLBI (Kredit Likuiditas Bank Indonesia), kecuali untuk beberapa program. Ketiga, adalah penolakan “perintah” Presiden Abdurrahman Wahid kepada Dr. Syahril Syabirin untuk mundur dari jabatannya sebelum masa jabatannya berakhir. Sampai Abdurrahman Wahid sendiri turun dari jabatan kepresidenan melalui *impeachment* MPR, sementara Dr. Syahril Syabirin tetap sebagai Gubernur BI hingga masa jabatannya selesai.

Konsep independensi bank sentral adalah salah satu gagasan reformasi ekonomi yang mengikuti liberalisme. Pada masa Orde Baru, peranan negara sangat dominan, yaitu menurut Giddens “negara mendominasi masyarakat sipil” yang dalam perekonomian, negara melakukan intervensi terhadap pasar, sehingga menimbulkan distorsi. Dalam perkembangan ke arah liberalisasi, peranan intervensi negara terhadap pasar dikurangi secara drastis. Tapi sebagai gantinya, peranan bank sentral ditingkatkan dalam arti tertentu. Di masa lalu, negara melalui pemerintah melakukan intervensi terhadap pasar secara langsung. Dalam perkembangan baru, negara masih bisa melakukan intervensi, tetapi secara tidak langsung. Intervensi tidak langsung itu, tidak terwujud kebijaksanaan fiskal melainkan kebijaksanaan moneter. Sedang yang disertai tugas melakukan kebijaksanaan moneter adalah bank sentral, dalam hal ini BI.

Dalam teori ekonomi, kebijaksanaan fiskalis Keynesian, digantikan dengan kebijaksanaan moneter yang Friedmanian, dengan kepercayaan (berdasarkan teori), bahkan kebijaksanaan moneter, misalnya pengendalian volume uang beredar atau penetapan suku

bunga, dapat memengaruhi pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja. Agar bisa melaksanakan tugas menyelenggarakan kebijaksanaan moneter yang efektif, bank sentral perlu diberi status yang independen, terutama dari pemerintah. Sasaran kebijaksanaan moneter adalah, terutama mengendalikan inflasi dan menjaga stabilitas nilai mata uang rupiah. Namun masalahnya adalah, apakah bank sentral atau otoritas moneter sendiri, walaupun independen dapat melaksanakan tugas itu (M. Dawam Rahardjo, 2003:244-245).

Kepentingan tidak selalu kentara. Orang bisa saja dan seringkali tidak menyadari kepentingan-diri sendiri. Orang kadang menebak-nebak kepentingan mereka, dan mereka seringkali keliru. Dalam banyak persoalan hanya ada sedikit minoritas yang memiliki kepentingan langsung. Ketika sebuah persoalan *secara langsung* mempengaruhi kalangan minoritas yang kecil, para pendukung dan reformer bisa mengambil peran dan kesempatan tertentu. Mereka berusaha membujuk orang-orang yang netral – mereka yang memiliki kekuasaan dan pengaruh yang tidak digunakan – berpihak. Sebagian dari orang-orang yang netral itu menyadari peraturan akan berpengaruh pada mereka, namun mereka tidak yakin apakah efeknya akan baik atau buruk. Yang lainnya tidak melihat keterkaitan urusan itu dengan mereka. Para pendukung dan reformer berusaha agar kelompok pertama di atas mau berpihak dan agar kelompok kedua bisa tergugah. Mereka mungkin akan menggunakan perpaduan argumen moral dan ekonomi.

Orang juga bisa berubah pikiran mengenai ke arah mana condongnya kepentingan mereka. Selain itu “kekuatan sosial” yang membentuk hukum itu sendiri amat goyah. Dalam masyarakat manapun, ada sejumlah energi sosial yang tinggal diam; namun energi ini bisa digerakkan dalam batas-batas tertentu oleh gebrakan para reformer atau dinyalakan oleh skandal atau insiden tertentu. Dengan demikian, karena banyak alasan, alur perkembangan hukum tidak berjalan mulus. Ada beberapa garis lurus, sedikit kurva-kurva menikung. Perkembangan yang tidak rata tidak berarti bahwa institusi-



institusi hukum “tidak responsif” terhadap kekuatan-kekuatan sosial. Sebaliknya, mereka luar biasa responsif, amat sensitif. Sifat responsif inilah yang membuat perkembangan itu berlangsung melalui jalur berbelok-belok, mencerminkan kompleksitas dan perubahan terus-menerus dalam kehidupan sosial, ekonomi dan politik. (Lawrence M. Friedman, 2009:201).

Dikatakan bahwa kekuatan-kekuatan sosial “membentuk” hukum, hal itu tidak berarti bahwa hukum secara harfiah adalah produk atau hasil dari kekuatan sosial semata-mata. Selalu ada kemungkinan dan pilihan yang bekerja dalam batas-batas tertentu yang muncul dari kekuatan sosial. Teori sosial cenderung mencari jawaban yang memuaskan pada trend-trend jangka panjang dan tindakan-tindakan hukum yang memiliki dampak sosial terbesar. Peristiwa-peristiwa minor dan jangka pendek mungkin membutuhkan penjelasan minor dan jangka pendek pula. Sebagian dari peristiwa ini bersifat struktural: bahkan unsur kebetulan pun bisa berperan. Dalam rentang waktu yang singkat, bentuk dan struktur sistem hukum, variabel strukturalnya, menerakan jejaknya pada peristiwa-peristiwa. Hanya dalam jangka panjang hal-hal tersebut luntur dan tidak lagi menjadi faktor penyebab. Dengan begitu *waktu* menjadi variabel penting dalam teori mengenai hukum dan masyarakat.

William F. Ogburn yang menulis pada Tahun 1920-an mengatakan bahwa seringkali ketika “satu unsur kultur berubah” (misalnya karena teknologi baru), unsur lain dari kultur tersebut tidak serta merta mengikuti; ada periode “penundaan” atau “penyesuaian”. Banyak orang, di dalam dan di luar kalangan hukum, yang sepakat bahwa hukum atau bagian-bagiannya bisa “ketinggalan masa,” usang, tak terjangkau. Dengan demikian muncul pemahaman bahwa struktur hukum benar-benar berperang penting, terutama dalam memperlambat terjadinya perubahan. bagaimanapun juga, jika kerangka fundamental teori sosial benar, kita akan meragukan hipotesis mengenai “kesenjangan kultur” dalam hukum. Bukan berarti bahwa kesenjangan kultur merupakan gagasan yang sia-sia belaka. Hal tersebut mengekspresikan suatu

pandang moral. Di sana terlihat adanya penundaan dan penghambatan yang mencegah tercapainya solusi yang, dalam pandangan kami, lebih berimbang atau lebih adil. Apa yang keliru pada konsep itu bukanlah segi moralnya, melainkan asumsinya bahwa sesuatu dalam sistem hukum, sesuatu yang bersifat struktural, sekrup yang longgar dalam konsep atau mesin hukum itulah yang membuat sistem tersebut “tidak responsif” atau lambat bergerak, membuat sistemnya tidak sejalan dengan tuntutan-tuntutan sosial.

Teori sosial manapun yang membahas tentang hukum akan sangat hati-hati sebelum melekatkan kata “tidak responsif” pada sistem hukum atau sebagian unsurnya. Mudah untuk melihat bagaimana sistem hukum amat sigap dan responsif, ketika tidak ada seorang pun menghalanginya jalannya. Kesigapan ini menunjukkan bahwa struktur bisa bergerak cepat dalam keadaan ideal, dan “hambatan” atas sistem hukum, penolakan atas perubahan sosial. Pada dasarnya, bila tidak ada oposisi atau penentangan. Ketika *semua* kekuatan terarah pada tujuannya, struktur pun ambruk; atau lebih tepatnya, semua bekerja ke arah tujuan tersebut. Sebuah konsensus di antara pihak-pihak yang berkuasa tidak bisa dihentikan. Struktur tidak dan tidak bisa mencampuri.

Pemikiran hukum klasik cenderung untuk melebih-lebihkan peranan hukum sebagai variabel independen setidaknya dalam dua segi: pertama, sebagai sebuah sistem yang menekankan nilai-nilai dan formatnya sendiri pada dunia luar; kedua, sebagai struktur dalam jangka pendek dan menengah, *variabel struktural* pasti turut berpengaruh. Almond dan Powell berbicara tentang “agregasi kepentingan” yakni “fungsi pengubahan tuntutan menjadi alternatif-alternatif kebijakan umum. Seperti yang mereka jelaskan, suatu “konvensi partai politik, ketika menerima keluhan dan tuntutan dari serikat pekerja dan organisasi-organisasi bisnis, melakukan tawar-menawar dan kompromi atas kepentingan-kepentingan yang berkonflik ini sehingga menjadi semacam statemen kebijakan tertentu, berarti di sana tengah berlangsung agregasi kepentingan.” Hal itu

memungkinkan sebuah struktur untuk meng-agregasi kepentingan-kepentingan, mengekspresikan tuntutan, mengubah tuntutan-tuntutan menjadi peraturan dan keputusan.

Selain kepentingan, orang juga memiliki nilai-nilai. Struktur yang ada bisa jadi memungkinkan jalur bebas hambatan bagi orang-orang yang menduduki tempat-tempat strategis dalam jangka singkat dan menengah. Seorang legislator memberikan suara untuk sebuah rancangan undang-undang berangkat dari kesadarannya akan kepentingan umum, meskipun jabatannya melarang hal itu. Anggota legislatif ini bukan hanya menjadi corong suara. Jika kita melihat dengan cermat latar belakangnya, kita mungkin menemukan bahwa nilai-nilainya adalah endapan dari kepentingan dan tekanan lama yang tersembunyi atau tersumbat. Sungguhpun begitu, yang menjadi pertanyaan adalah sesering apa para anggota legislator bertindak “menurut kepentingan publik” atau menurut kesadaran nuraninya, alih-alih sebagai mahluk politik semata yang tatapan matanya tertuju pada pemilihan umum mendatang. dalam jangka panjang, mereka menjadi corong suara yang baik akan terpilih kembali. Mereka yang terlalu berani akan kehilangan kursi, tetapi struktur memungkinkan banyak alternatif jangka pendek.

#### **4.2.3 Kepentingan Kelas dan Perubahan Sosial**

Sesungguhnya, kepentingan-kepentingan kelas hanya menawarkan penjelasan yang terbatas tentang gerakan-gerakan yang berjangka panjang di dalam masyarakat. Nasib kelas-kelas sering ditentukan oleh kebutuhan-kebutuhan masyarakat ketimbang nasib masyarakat ditentukan oleh kebutuhan-kebutuhan kelas. Sesuai dengan struktur tertentu dalam sebuah masyarakat, teori kelas mungkin berlaku; namun bagaimana jika struktur itu sendiri yang mengalami perubahan? sebuah kelas yang sudah tidak memiliki fungsi mungkin akan tercerai berai dan dalam waktu singkat diganti oleh satu atau beberapa kelas baru. Juga, peluang-peluang kelas-kelas dalam sebuah pertarungan dari anggota diluar kelompok mereka, yang kembali akan bergantung pada pemenuhan tugas-tugas yang ditetapkan oleh kepentingan-

kepentingan yang lebih luas dibanding dengan kepentingan mereka sendiri. Jadi, baik kelahiran maupun kematian kelas-kelas, baik tujuan-tujuan mereka atau derajat pencapaian tujuan tersebut; baik kerja sama atau pertentangan di antara mereka, tidak bisah dipahami terpisah dari situasi masyarakat secara keseluruhan.

Peran mendasar yang dimainkan oleh kepentingan-kepentingan kelas dalam perubahan sosial ada pada sifat segala sesuatu. Karena setiap bentuk perubahan yang meluas pasti berpengaruh pada beragam bagian masyarakat dengan cara yang berbeda, jika bukan karena sebab yang lain di luar perbedaan-perbedaan lokasi geografis, dan bekal ekonomi dan kultural. Dengan begitu, kepentingan-kepentingan golongan adalah sarana alami bagi perubahan sosial politik. Apakah sumber perubahan itu perang atau perdagangan, penemuan-penemuan yang mencengangkan atau perubahan kondisi alam, beragam bagian di masyarakat akan bertahan dengan metode-metode penyesuaian yang berbeda (termasuk yang menggunakan kekerasan) dan menyesuaikan kepentingan-kepentingan mereka melalui sebuah cara yang berbeda dengan cara yang digunakan oleh kelompok lain yang diharapkan akan memberi kepemimpinan; jadi, hanya ketika seseorang sudah bisa menunjukkan satu atau beberapa kelompok yang menjalankan roda perubahan telah terjadi. Meskipun begitu, penyebab utama ditetapkan oleh kekuatan-kekuatan eksternal, dan hanya karena mekanisme perubahan maka masyarakat tersebut bergantung pada kekuatan-kekuatan internal.

Hubungan kelas dengan masyarakat sebagai satu kesatuanlah yang telah merencanakan dengan teliti peran yang akan dimainkan oleh kelas dalam drama tersebut; dan keberhasilan kelas itu ditentukan oleh cakupan dan keragaman kepentingan kelas yang sempit yang bisa mengamankan bahkan kepentingan itu sendiri dengan baik—sebuah kebiasaan dengan sedikit pengecualian. Jika pilihan lain bagi tatanan sosial bukanlah jalan menuju kehancuran total, tidak akan ada kelas yang hanya mementingkan dirinya sendiri yang bisa bertahan dalam kepemimpinan. Proses ekonomi tentu saja menyediakan sarana bagi

kerusakan, dan hampir bisa dipastikan bahwa inferioritas ekonomi akan membuat pihak yang lebih lemah menyerah, namun penyebab paling dekat dari nasib buruk mereka bukanlah karena alasan-alasan ekonomi; jawabannya terletak pada luka mematikan yang diderita oleh institusi-institusi yang menjadi perwujudan dari eksistensi sosial. Hasilnya adalah hilangnya standar dan harga diri, apakah unitnya individu atau kelas, apakah prosesnya berawal dari apa yang dinamakan sebagai “konflik budaya” atau dari sebuah perubahan posisi sebuah kelas di dalam lingkungan masyarakat.

Tidak ada satu kelompok atau kelas manapun yang merupakan sumber dari apa yang dinamakan sebagai gerakan kolektif, meski hasilnya sangat dipengaruhi oleh karakter kepentingan-kepentingan kelas yang terlibat. Pada akhirnya, apa yang membuat segalanya terjadi adalah kepentingan-kepentingan masyarakat secara keseluruhan, meski upaya untuk mempertahankan kepentingan-kepentingan tersebut terutama jatuh pada satu bagian dalam masyarakat dan bukan kelompok lainnya. Akan nampak masuk akal untuk mengelompokkan penjelasan kita tentang tindakan-tindakan protektif bukan di sekitar kepentingan-kepentingan kelas namun di sekitar hakikat-hakikat sosial yang terancam oleh pasar (Karl Polanyi, 2003:220).

Kepentingan-kepentingan tersebut sangat jelas terlihat dalam kasus Bank Danamon yang diakuisisi oleh kelompok DBS melalui pemerintah (BI). Rencana akuisisi Bank Danamon oleh Kelompok DBS dari Singapura telah menimbulkan beragam reaksi. Bahkan ada reaksi yang cukup keras. Dan seperti biasa ada juga yang merembet ke sentimen anti asing. Sumber reaksi selain karena isu kepemilikan asing, juga karena nilainya yang sangat besar yaitu \$ 6,2 miliar atau sekitar Rp 45,2 triliun. Namun demikian supaya kita merespons persoalan secara lebih proporsional, ada baiknya kita coba kupas lagi apa sebenarnya transaksi yang terjadi. Pada saat ini Danamon dikuasai oleh Temasek Holding Singapura melalui Fullerton Financial Holding sebesar 67,42%. Porsi saham inilah yang akan dibeli oleh DBS Group,

kelompok usaha yang bergerak di bidang keuangan dan perbankan, yang seperti Temasek juga di bawah kendali Pemerintah Singapura.

Dari sudut pandang Temasek dan DBS transaksi ini bisa diklasifikasikan sebagai akuisisi internal. Lalu apa kerugian transaksi ini bagi Indonesia? Mari kita lihat dari kemungkinan mudarat terburuknya: Akuisisi Danamon oleh DBS akan membuat perbankan Indonesia semakin di kuasai asing. Benarkah demikian? Setelah transaksi terjadi, Danamon hanya berubah pemilik dari Fullerton/Temasek ke DBS, tetapi ujung-ujungnya tetap Singapura juga. Artinya peta kepemilikan asing di perbankan nasional tidak berubah. Kemungkinan kekhawatiran kerugian kedua berawal dari adanya pendapat yang mengatakan investor lokal dikucilkan. Mereka kehilangan kesempatan mendapat keuntungan karena tidak dilibatkan dalam transaksi ini.

Mari kita bersikap realistis. Dulu ketika saham BII sebesar 56,8 % dijual Temasek secara terbuka ternyata tidak ada investor dalam negeri yang sanggup membelinya. BII akhirnya jatuh ke tangan Maybank Malaysia dengan nilai Rp13,65 triliun. Kasus divestasi Bank Mutiara juga sama. Jadi walaupun investor dalam negeri mendapatkan kesempatan untuk membeli saham Danamon dari Temasek, siapa yang mampu menandingi harga yang diajukan DBS yang setara Rp 45,2 triliun itu? Apakah pemerintah melalui bank BUMN berminat membeli Danamon? Lalu apa mudaratnya bagi pemegang saham minoritas? Tampaknya mereka justru bisa diuntungkan dengan transaksi ini. Ada potensi untuk mendapatkan 'capital gain' dari pergerakan harga saham Danamon yang rata-rata Rp 4.480 ke Rp 7.000 yakni harga penawaran DBS ke Fullerton. Kalau seperti itu kasusnya, tampaknya tidak ada alasan bagi Bapepam untuk tidak menyetujui transaksi ini.

Bagaimana mudaratnya bagi BI sebagai regulator? Salah satu Deputy Gubernur BI memberikan pernyataan bahwa bagi BI bila pemegang saham Danamon beralih ke DBS yang notabene bank, maka komunikasi dan pengawasannya akan lebih mudah. Jadi BI tampaknya juga tidak mempunyai alasan yang kuat untuk tidak mengizinkan transaksi ini. Namun atas desakan berbagai pihak, yang tercermin dari

opini yang berkembang di media, BI tampaknya akan mengambil dua kemungkinan pilihan. Yang pertama, menunda persetujuan dengan alasan rencana akuisisi ini tidak pernah disebut di dalam rencana bisnis Bank Danamon. Meski ikhwal ini tentu akan ditanggapi oleh manajemen Danamon bahwa mereka tidak tahu menahu karena akuisisi itu terjadi di tingkat pemegang saham. Mereka akan berkilah itu aksi pemegang saham, bukan aksi manajemen/korporasi.

BI tetap saja bisa meminta Danamon untuk mencantumkan rencana akuisisi ini pada RBB berikutnya. Ini berarti Danamon harus menunggu per setujuan BI setahun kemudian. Kemungkinan kedua, BI menyetujui dengan beberapa syarat, di antaranya penerapan asas resiprokal. Sebagai catatan, walaupun dicantumkan asas resiprokal, sebaiknya disebutkan secara lebih spesifik apa yang kita kehendaki, apakah termasuk persyaratan permodalan, atau sekadar perlakuan yang sama bagi bank Indonesia yang beroperasi di Singapura, dalam membuka cabang, ATM dan sebagainya. Meskipun setelah asas resiprokal di sepakati, pada akhirnya hal ini juga menyisakan pertanyaan bagi bank-bank Indonesia untuk memanfaatkan pemberlakuan asas resiprokal ini. Pasalnya, mengoperasikan cabang dan ATM di Singapura dan Malaysia, secara bisnis belum tentu menguntungkan.

Kasus akuisisi Danamon oleh DBS seharusnya menjadi alarm bagi kita semua, yakni pemerintah, DPR, BI dan para pelaku di industri perbankan nasional. Kita harus bergegas melakukan tindakan nyata dan konstruktif. Bukan sekadar mengumbar reaksi emosional sesaat yang kemudian justru membiarkan persoalan intinya menggantung tanpa solusi. Hal semacam ini selalu berulang terjadi. Fakta bahwa kepemilikan saham oleh asing di perbankan nasional mencapai 52%, itu sudah merupakan realita kehidupan perbankan kita. Sekarang ini ibaratnya kita sudah terkepung oleh bank-bank asing di halaman rumah kita sendiri. Seperti kita ketahui, hingga krisis 97/98 bank asing seperti Citibank, HSBC, Standchart, ANZ dan lain-lainnya hanya diizinkan membuka cabang di beberapa ibu kota provinsi. Jumlah mereka tidak lebih dari 20 cabang. Pasca krisis, yaitu setelah bank-

bank nasional jatuh ke tangan asing, mereka kemudian melakukan rebranding dan mengganti logo seluruh cabangnya. OCBC Singapura mengganti logo NISP dan seluruh cabangnya dengan logo OCBC.

CIMB Malaysia mengubah cabang Bank Niaga dan Bank Lippo dengan logo CIMB. UOB Singapura melakukan hal yang sama dengan Bank Buana. Dalam kurun waktu kurang dari 10 tahun, ribuan cabang bank nasional berganti wajah menjadi cabang bank asing. Bahkan sampai ke pelosok kota kabupaten di seluruh Indonesia. Sampai saat ini jumlah cabang bank bank asing , sudah jauh melampaui jumlah gerai makanan dan minuman cepat saji asing yang ada di Indonesia seperti KFC, Mc Donald, Pizza Hut, Starbucks dan lainnya digabung menjadi satu. Fakta ini seharusnya menyadarkan kita semua untuk berbenah. Kita harus perbaiki arsitektur perbankan nasional, undang-undang perbankan dan semua ketentuan yang berkaitan dengan kepemilikan asing. Dengan demikian kehadiran bank asing yang ‘terlanjur’ berada di tengah-tengah kita, dapat diperluas peran dan kontribusinya untuk mendorong pembangunan dan meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia.

Kalau kita hendak mengoreksi kebijakan kepemilikan asing di perbankan, maka PP yang membolehkan asing memiliki saham bank hingga 99%, sebaiknya dicabut. Kemudian atur kembali ketentuan kepemilikan asing ke depan seperti apa dan berapa maksimalnya. Yang terpenting harus memperhitungkan kemampuan pemilik bank dalam negeri dalam menambah modal, dan daya serap investor lokal apabila ketentuan baru mengharuskan pemilik asing melakukan divestasi. Hikmah lainnya dari kasus Danamon-DBS ialah adanya fakta menarik bahwa Singapura sebagai negara terkecil di Asia Tenggara memiliki bank terbesar di kawasan ini, yaitu DBS. Bandingkan dengan Indonesia sebagai negara terbongsor di Asean, memiliki Bank Mandiri, bank terbesar di Indonesia yang berada di peringkat ke-8 di Asean.

Itulah sebabnya mengapa DBS begitu leluasa melakukan ekspansi ke luar negeri, termasuk mengakuisisi bank di Indonesia. Mereka mempunyai modal kuat dan kemampuan manajemen untuk bersaing



di luar negeri. Jadi bukan sekadar persoalan penerapan asas resiprokal. Sepatutnya hal ini menggugah rasa kebangsaan kita secara lebih positif. Meski sulit, gagasan untuk menggabungkan beberapa bank milik negara sebaiknya mulai ditindaklanjuti dengan lebih sungguh-sungguh. Kalau kita mau bersaing dengan Singapura dan Malaysia, kita tidak perlu malu meniru langkah mereka. Yang kita perlukan adalah suatu ‘holding company’ bagi BUMN. Bukan Kementerian BUMN. Mari kita cermati berita di media yang begitu kontras. CEO Khasanah Malaysia dan CEO Temasek Singapura sibuk menyampaikan rencana strategis mereka termasuk membuka usaha di luar negeri. Sementara di Indonesia ada berita Menteri BUMN ‘terpaksa’ disibukkan membuka gerbang tol. Atau sibuk menjawab DPR setiap kali mengganti direksi BUMN (Sigit Pramono, 2012).

### 4.3 DESAKAN ARUS GLOBALISASI

#### 4.3.1 Pragmatisme BUMN dengan Rekonstruksi Sarana dan Tujuan

Tinjauan privatisasi secara teoritis dikemukakan dalam Kay dan Thomson (2006:207) bahwa privatisasi merupakan alat untuk merubah relasi antara pemerintah dan sektor privat. Sebab proses privatisasi telah memproduksi kesempatan bagi sektor privat untuk ikut berpartisipasi dalam memproduksi dan menyediakan kebutuhan *publik service*. Lanjut Kay, privatisasi di sini dimaksudkan sebagai wahana perwujudan sebagai bentuk perubahan relasi *sector publik* dan swasta agar sektor swasta mendapatkan kesempatan untuk melakukan pelayanan dalam aktivitas ekonomi. Searah dengan Cho Chang-Yun (1993:37), membagi privatisasi menjadi tiga bagian. *Pertama*, bahwa privatisasi sebagai partisipasi dari sektor privat dalam menyediakan kebutuhan publik. *Kedua*, merupakan hubungan antara pemerintah dan sektor privat sebagai dasar atas sebuah ketetapan pelayanan, dan yang *ketiga*, sebagai proses pengembangan sektor privat agar memperoleh fasilitas dan kesempatan untuk menyediakan pelayanan publik.

Pendapat yang lain, Revrisond bahwa tindakan privatisasi bukan hanya sebatas pemindahan hak milik Negara terakuisisi secara bertahap oleh sektor swasta dan pihak asing yang juga menjadi kesempatan atas terjadinya korupsi di Indonesia tanpa kontrol Negara yang kuat. (Revrisond Baswir, 2003:144). Sedangkan Saparie justru menegaskan bahwa privatisasi ditujukan atas dasar efisiensi pembiayaan untuk memasukannya pada kondisi pasar era kekinian. Juga dapat mengurangi beban utang pemerintah dan memperkecil peluang dan ruang korupsi yang dilakukan elit pemerintah pada BUMN (Gunoto Saparie: 2005). Berbeda dengan Petras, privatisasi yang dikatakannya bukanlah sebuah fenomena murni dan kondisi lokal dalam waktu tertentu (James Petras: 2003) sebagaimana kasus yang terjadi pada tahun 1960-an atau 1970-an di Negara bagian Eropa maupun Amerika. Privatisasi harus dipahami sebagai bagian dari strategi global yang bermaksud menyerang masyarakat sipil dan politik demokrasi. Sekarang ini privatisasi disebar di bawah perintah bank-bank “internasional” yang dikontrol oleh kekuasaan imperial.

Privatisasi adalah pemindahan kepemilikan aset-aset milik negara kepada swasta dan asing. Namun berdasarkan UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, makna privatisasi diperlunak dengan menambahkan alasan privatisasi dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas kepemilikan saham masyarakat. Berdasarkan pengertian privatisasi dalam undang-undang BUMN, visi Kementerian Negara BUMN tentang privatisasi adalah “Mendorong BUMN untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan guna menjadi champion dalam industrinya serta meningkatkan peran serta masyarakat dalam kepemilikan sahamnya”.

Privatisasi memiliki beberapa tujuan seperti; pertama, sebagai instrumen untuk meningkatkan pendapatan negara/pemerintah. Kedua, menyebar bagian kepemilikan (aset) di sebuah negara, ketiga diharapkan berimplikasi pada perbaikan distribusi pendapatan dan kesejahteraan masyarakat, keempat mengurangi masalah yang timbul

dalam hal pembayaran di sektor publik, serta kelima mengatasi kinerja yang buruk pada industri (perusahaan) nasional atau negara. Tujuan-tujuan tersebut melatarbelakangi program privatisasi yang dilakukan pemerintah semenjak tahun 1991. Kebijakan privatisasi pada masa Orde Baru dilakukan untuk menutupi pembayaran hutang luar negeri (HLN) Indonesia yang jumlahnya terus membengkak. Pada tahun 1991 jumlah HLN pemerintah membengkak dua kali lipat menjadi US\$ 45,725 milyar. Jumlah HLN pemerintah terus bertambah hingga tahun 1995 mencapai US\$ 59,588 milyar.

Benarkah privatisasi membawa ekspektasi seperti yang digambarkan dalam visi Kementraian Negara BUMN yang akan meningkatkan peran serta masyarakat dalam kepemilikan saham BUMN? Sekilas dari pernyataan tersebut, seolah-olah masyarakat luas dilibatkan dalam kepemilikan BUMN. Namun kita tahu, yang sebenarnya dimaksud dengan masyarakat di sini adalah para pemilik modal atau investor. Karena sangat tidak mungkin masyarakat luas seperti kebanyakan masyarakat di Indonesia dapat membeli saham BUMN yang diprivatisasi oleh pemerintah. Artinya yang diuntungkan dari privatisasi BUMN ini hanyalah sebagian kecil masyarakat yang memiliki modal besar.

Metode privatisasi yang dijalankan pemerintah, yakni melalui *IPO* dan *strategic sales*, maka yang membeli saham-saham BUMN baik sedikit ataupun banyak adalah investor di pasar modal apabila privatisasi dilakukan dengan cara IPO, dan investor tunggal apabila privatisasi menggunakan metode *strategic sales*. Investor di pasar modal maupun investor tunggal bisa berasal dari dalam negeri atau dari luar negeri. Sedangkan kita tahu, investor yang dimaksud adalah individu yang melakukan investasi. Dan jelas rakyat Indonesia kebanyakan tidak akan mampu untuk berinvestasi di pasar modal. Karena jelas kehidupan rakyat selama ini telah sangat sulit dengan mahalnnya harga-harga bahan pokok, pendidikan, kesehatan dan lain-lain. Lalu bagaimana rakyat Indonesia dapat berinvestasi di pasar modal, jika mereka selama ini menghadapi kesulitan-kesulitan ekonomi untuk

mempertahankan hidupnya? Artinya sangat tidak mungkin privatisasi akan menciptakan kepemilikan saham BUMN bagi masyarakat.

Akhir tahun 2007, investor asing menguasai 60% pasar modal Indonesia sehingga memprivatisasi BUMN melalui IPO jatuhnya ke asing juga. Sedangkan investor lokal adalah kebanyakan para kapitalis yang hanya mengejar laba, apalagi konglomerat-konglomerat yang dulu membangkrutkan Indonesia sudah banyak yang *comeback*. Sedangkan dampaknya bagi rakyat Indonesia jika BUMN diprivatisasi, maka tentunya harga produk yang ditawarkan oleh perusahaan-perusahaan tersebut akan melambung tinggi. Karena ketika investor yang menanamkan investasinya dan membeli saham kepemilikan BUMN, maka yang dipikirkannya adalah mencari keuntungan atau deviden.

Dampak pemecatan terhadap para buruh perusahaan yang diprivatisasi. Hal ini menjadi suatu hal yang lumrah bagi sebuah perusahaan yang diprivatisasi, maka mereka akan segera melakukan “perampingan” pekerja demi efisiensi dan efektifitas kinerja dari perusahaan. Yang dimaksud tentunya bagaimana agar perusahaan yang telah berpindah kepemilikannya, akan menguntungkan bagi individu yang baru saja memilikinya. Dan yang menjadi korban pertama kali adalah para buruhnya, karena dianggap sebagai biaya produksi yang besar dan menghambat perolehan keuntungan yang besar.

Ada beberapa dampak dari privatisasi yang terjadi di BUMN, yakni: Tersentralisasinya aset Negara pada segelintir orang atau perusahaan besar, Menambah pengangguran akibat PHK dan memperbesar angka kemiskinan karena adanya pengurangan upah pekerja bagi perusahaan yang diprivatisasi, Negara akan kehilangan sumber-sumber pendapatannya yang sebenarnya pendapatan Negara tersebut dapat digunakan untuk mensejahterakan rakyat, serta membebani rakyat dengan harga-harga yang melambung tinggi akibat pajak yang dikenakan pada perusahaan yang telah diprivatisasi.

### 4.3.2 Pragmatisme Privatisasi BUMN

Dilihat segi bentuk badan hukumnya, persero biasa memang sama-sama memiliki bentuk perseroan terbatas (PT) sebagaimana kebanyakan perusahaan swasta. Tetapi dengan mengacu pada Undang-Undang Perseroan Terbatas (UU PT) sekalipun, termasuk mengenai kedudukan RUPS, tetap tidak dapat menghilangkan perbedaan mendasar antara BUMN dengan Perusahaan swasta. Perbedaan mendasar antara BUMN dengan perusahaan swasta tidak terletak pada segi bentuk badan hukumnya, termasuk BUMN yang sudah menjual sebagian sahamnya di pasar modal. Melainkan terletak pada pemilikannya, BUMN berapapun kecilnya tingkat kepemilikan negara (sekurang-kurangnya memiliki 51 persen) adalah perusahaan yang dimiliki oleh Negara (Revisond Baswir, 2003: 134).

Sebuah perusahaan yang dimiliki oleh negara, BUMN secara tidak langsung dimiliki oleh seluruh rakyat Indonesia. Dalam hal ini, pelimpahan wewenang pengelolaan BUMN oleh negara kepada pemerintah, dan selanjutnya pelimpahan kedudukan sebagai RUPS kepada menteri keuangan atau Meneg BUMN, sama sekali tidak mengurangi keberadaan BUMN sebagai perusahaan yang dimiliki oleh negara atas nama seluruh rakyat Indonesia. Dalam hal penyertaan modal negara dan atau divestasi BUMN, tidak mungkin dapat dipisahkan dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), yang tidak dapat tidak, harus dibahas dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal-hal ini tentu saja tidak terjadi pada sebuah perusahaan swasta. Apapun alasannya, seorang presiden tidak memiliki hak yang dilindungi undang-undang untuk mempersoalkan pengangkatan atau penggantian direksi perusahaan swasta.

Sepak terjang BUMN yang demikian halnya, maka arah pragmatisme yang terelaborasi dalam hegemoni negara hal ini eksekutif dan legislatif. Sebagai pemegang kewenangan dalam menentukan regulasi yang akan mengantar BUMN menemukan idealitasnya yang diperuntukkan kesajahteraan masyarakat banyak. Seperti yang diungkapkan John Locke bahwa falsafah hukum dibentuk dengan

ide legislasi positif yang dihasilkan dari keputusan kehendak. Namun legislasi ini melekat dalam aturan perundang-undangan yang diberi interpretasi hukum positif dengan menjadikannya mengalir dari kehendak rakyat. Posisi kedaulatan diambil alih oleh kekuasaan konstitusi sebagai kekuatan pengabsah yang melandasi aturan konstitusional (C.J. Friedrich 2004:128).

Menarik disimak dari locke bahwa, interpretasi hukum positif yang mengalir dari kehendak rakyat. Hal ini yang tidak mendapat porsi yang cukup dalam proses perumusan regulasi sebagai kerangka legislasi hukum. Jadi, semestinya negara tetap memperlihatkan keberpihakannya terhadap rakyat banyak agar tujuan divestasi yang dimaksud (dalam hal ini BUMN) tetap dalam konteks kehendak politik negara. Karena secara teoritis, ditegaskan diatas bahwa BUMN merupakan pengejewantahan aset-aset rakyat terhadap negara yang harus dikelola sesuai dengan nilai-nilai keadilan ekonomi yang berujung pada keadilan sosial. Karena nilai dan tujuan yang diamanahkan pada “BUMN” sebagai manifestasi esensi yang harus diwujudkan dalam kenyataan.

Sepatutnya menjadi perhatian kita sekarang adalah, apakah negara kita harus tetap tunduk dan patuh atas desakan interes-teres dunia neo-liberal dan kapitalisme dengan propaganda bantuan finansial atau senadanya. Namun plato dalam (Friedrich 2004:20) mengungkapkan, tatanan *polis* (negara) yang baik hanya bisa diwujudkan dengan membuat peraturan mendasar, yang berbentuk partisipasi dalam gagasan keadilan. Olehnya itu penegasanya adalah bukan pada persoalan dilakukannya privatisasi atau tidak, tetapi bagaimana menempatkan hegemoni negara dalam mengelola sumber penghidupan masyarakat banyak. Hegemoni negara tetap menjadi landasan dalam hal ini, karena merupakan tanggungjawab secara konstitusional. Dalam pada ini, eskalasi hegemoni negara terhadap deregulasi terhadap perekonomian khususnya divestasi BUMN yang harus tetap konsentrasi terhadap pemenuhan hak-hak masyarakat

terhadap kesejahteraan serta konsistensi dalam penerapan dan penegakan regulasi tersebut.

Pemerintah dalam hal ini bersama legislatif merekonstruksi sarana (berbagai regulasi yang telah diterbitkan dan diberlakukan) dan tujuan, dalam menopang dan mengarahkan prosesi divestasi yang selama ini belum memperlihatkan hasil sisi signifikansinya dalam memperoleh deviden secara ekonomi. Bahwa cita-cita luhur bangsa ini yaitu menciptakan masyarakat adil dan makmur tetap terkawal khususnya dalam sektor privatisasi BUMN sebagai kristalisasi amanat UUD 1945 yang tertuang dalam Pasal 33. Karena BUMN merupakan badan usaha yang mengelola hasil kekayaan negara yang diperuntukkan pada masyarakat banyak untuk menuju kehidupan yang layak.

Perlunya penataan dalam menempatkan hegemoni negara sebagai pengambil kebijakan demi terciptanya suasana kondusif baik secara nasional maupun internasional. Negara semestinya lebih fair melihat konstalasi dalam menentukan arah suatu regulasi dalam privatisasi tanpa memarjinal regulasi lain yang saling bertautan dengan pelaksanaan privatisasi itu sendiri. Sesuai yang digariskan Dahl dalam bukunya David Held tentang *Models Of Democracy*, bahwa spesifikasi kondisi untuk partisipasi warga negara dalam semua isu yang berkaitan dan penting bagi mereka. Jadi sangat penting mengupayakan keadaan dimana kehidupan politik yang terorganisir secara demokratis pada prinsipnya, dapat menjadi bagian utama dalam kehidupan semua orang (David Held, 2006:317).

Lanjut Dahl, bahwa perwujudan prinsip otonomi akan membutuhkan terciptanya satu sistem pembuatan-keputusan secara kolektif yang memperbolehkan keterlibatan ekstensif warga negara dalam berbagai bentuk masalah politik yang secara signifikan mempengaruhi mereka. Maka harus memenuhi beberapa kriteria: (1), Partisipasi aktif warga harus mempunyai kesempatan yang setara dan cukup untuk membuat pilihan mereka, pertanyaan untuk agenda publik, serta alasan untuk lebih memilih salah satu keputusan yang lain; (2) Pemahaman yang jelas warga negara harus menikmati

kesempatan yang luas dan adil serta melayani kepentingan mereka; (3) Kesetaraan dalam pemilihan pada taraf yang menentukan saat pembuatan keputusan kolektif; (4) Pengendalian agenda rakyat harus mempunyai kesempatan membuat keputusan tentang hal-hal yang penting; (5) Inklusivitas atas kekuasaan warga negara bagi semua orang dewasa dibawah pengawasan hukum di dalam negara.

#### 4.3.3 Kandungan Nilai Hukum dan Tujuan Ekonomi

Inilah yang dikhawtirkan dari Nonet (2008:28) bahwa jika kita terima urgensi kepemimpinan sebagaimana adanya, maka sumber represi yang paling besar adalah apa yang disebut Merriam sebagai “Miskinnya Kekuasaan” (*the poverty of power*). Ia mencatat bahwa tidak ada yang lebih mengejutkan bagi para pemegang kekuasaan, atau mungkin bagi para warganya, dari pada lemahnya pemerintah dalam tipe-tipe krisis tertentu. Otoritas tergantung pada konteks pendukung bagi praktek dan keyakinan, ketika pemegang kekuasaan berada dalam situasi sulit, maka akan berpaling ke mekanisme-mekanisme represi. Seperti yang disyaratkan dalam kerangka hukumnya: yaitu aturan hukum memberikan corak otoritas pada kekuasaan, tetapi penggunaan aturan tersebut disesuaikan dengan kriteria kelayakan politik.

Pound, mengenai kepentingan-kepentingan sosial merupakan sebuah usaha eksplisit untuk mengembangkan suatu model hukum responsif. Dalam perspektif ini, hukum yang baik seharusnya menawarkan sesuatu yang lebih dari pada sekedar keadilan prosedural. Hukum yang baik harus berkompeten dan juga adil; hukum semacam ini seharusnya mampu mengenali keinginan publik dan punya komitmen bagi tercapainya keadilan substantif, tegas Nonet (2008:84). Lanjut pada itu, tahap yang paling kritis adalah *generalisasi* tujuan-tujuan hukum. Sejumlah peraturan, kebijakan dan prosedur tertentu menjadi dianggap penting dan dapat digunakan. Perangkat-perangkat hukum tersebut mungkin tetap dihormati sebagai sekumpulan pengalaman, namun semua ini berhenti mendefenisikan komitmen tatanan hukum.



Justru penekanan yang dilakukan bergeser pada tujuan yang bersifat lebih umum, yang berisikan premis-premis kebijakan dan sekedar menyampaikan urusan yang sedang kita tangani (*privatisasi*). Disinilah perlunya para pengambil kebijakan mencari nilai-nilai tersirat yang terkandung dalam peraturan dan kebijakan, seperti yang dicirikan dalam hukum responsif. Disinilah perlunya kita meronstruksi nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat serta menjangkau tujuan-tujuan sosial ekonomi yang dikehendaki secara bersama. Nilai-nilai tersirat tersebut digali dan dikaji lebih mendalam, agar proses-proses pengambilan kebijakan tetap mencerminkan ekspektasi yang bernuansa berkeadilan.

Perlu kita melihat kebelakang sejenak mengenai pemikiran Soedjatmoko sebagai perbandingan dalam mencermati konfigurasi politik hukumnya. Bahwa usaha untuk mencari sistem politik yang dapat bertahan hidup, yang mampu merujukkan perbedaan-perbedaan, masih tetap efektif dalam memecahkan masalah-masalah praktis ekonomis dalam mengatur negara. Indonesia, dalam hubungan ini, telah mengadakan dua kali eksperimen yang gagal: usaha menerapkan *Demokrasi Parlementer* dan *Demokrasi terpimpin*. Herbert Feith dengan baik sekali, telah membahas dalam bukunya, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Dalam pandangan Feith, sebab paling utama mengapa eksperimen diawal dan pertengahan tahun 1950-an itu gagal, terletak pada fakta bahwa: “Bangsa Indonesia muncul dari perjuangan kemerdekaan tanpa suatu pimpinan politik yang bersatu, atau suatu susunan kekuatan yang dapat dijadikan landasan bagi kepemimpinan nasional” (Siswanto Masruri, 2005:87).

Kegagalan ini disebabkan, bahwa hampir semuanya jatuh bukan karena keputusan parlemen, tetapi akibat kasak-kusuk di luar parlemen oleh partai-partai politik yang melakukan kombinasi dan rekombinasi dalam persekutuan-persekutuan sementara dan selalu bergeser. Parlemen tidak pernah memegang kekuasaan dan kekuasaan digenggam erat-erat oleh oligarki partai. Kemudian partai-partai politik bukannya menjadi organ yang mengimbangi kebutuhan,

masalah dan hasrat para konstituante, tetapi mereka hanya mejadi alat dalam pergulatan kekuasaan antar pemimpin mereka. Lanjut dari pada itu, masalah dasarnya adalah baik pemerintah maupun parlemen tidak mempunyai kekuasaan yang sesungguhnya untuk membentuk masyarakat seperti yang mereka usahakan.

Demokrasi Terpimpin juga gagal dalam mensejahterakan masyarakat banyak. Tetapi lebih penting lagi adalah kegagalannya harus ditimpakan pada fakta bahwa karena pada dasarnya, Demokrasi Terpimpin itu berlandaskan pada konsep dan praktek neotradisional, maka ia juga tidak dapat menanggulangi masalah-masalah pembangunan ekonomi. Dalam pemikiran Soedjatmoko: “partai politik seharusnya tidak dilihat sebagai penggugusan (*aggregation*) pilihan pribadi-pribadi atas tujuan serta sarana politik sebagaimana dicontohkan oleh para pemimpin mereka, tetapi lebih sebagai wakil politik dari kelompok-kelompok solidaritas budaya, yang secara mendalam saling terikat oleh suatu kesetian primordial.”

Searah dengan Karl Polanyi (2003:62), menyatakan bahwa pengaturan ekonomi manusia biasanya tertanam di dalam hubungan-hubungan sosialnya. Dia tidak bertindak demi menjaga kepentingan individualnya dalam hal kepemilikan barang-barang material; dia bertindak demi mengamankan kedudukan sosialnya. Dia menghargai barang-barang materialnya sejauh barang-barang tersebut memenuhi tujuan tersebut. Baik proses produksi maupun distribusi tidak terkait dengan kepentingan-kepentingan ekonomi khusus yang melekat pada kepemilikan barang; namun setiap langkah dalam proses tersebut disesuaikan dengan beberapa kepentingan sosial yang pada akhirnya akan memastikan bahwa langkah yang diperlukan harus diambil.

Penulis telah menegaskan lebih awal bahwa, persoalan bukan pada privatisasi atau tidak tetapi penekanannya pada kepentingan-kepentingan pemilik modal yang berusaha mempertahankan dan mengamankan status sosial, hak-hak sosial, dan aset-aset sosialnya. Jadi privatisasi bukanlah satu-satunya alasan untuk keluar dari krisis, melainkan perlunya proteksi dari sisi regulasi yang diawali dengan

konfigurasi politik nasional yang akuntabilitatif, responsif serta berciri persuasif. Seperti yang dibahasakan Polanyi, bahwa perlunya Swatata pasar dalam perekonomian. Dalam artian bahwa pemerintah sudah selayak memberikan peluang pada pihak masyarakat banyak untuk melakukan inovasi dan akselerasi (seperti di Eropa pada Abad Pertengahan) dalam perekonomian negara. seperti yang ditegaskan gidden, dalam bukunya “*The Third Way*” bahwa pemerintah tidak perlu melakukan intervensi pasar, yang perlu adalah kontrol pasar melalui regulasi yang mampu memproteksi hak-hak masyarakat banyak.

Globalisasi telah menjadi kekuatan besar yang membutuhkan respon tepat karena ia memaksa suatu strategi bertahan hidup (*survival strategy*) dan strategi pengumpulan kekayaan (*accumulative strategy*) bagi berbagai kelompok dan masyarakat (Feathersone, 1991; Hannerz, 1996). Proses ini telah membawa “pasar” menjadi kekuatan dominan dalam pembentukan nilai dan tatanan sosial yang bertumpu pada prinsip-prinsip komunikasi padat dan canggih. Pasar telah pula memperluas orientasi masyarakat dan mobilitas batas-batas sosial budaya. Pasar sekaligus mengaburkan batas-batas itu akibat berubahnya orientasi ruang dalam masyarakat (Appadurai, 1994).

Perubahan karakter masyarakat merupakan hal mencolok yang terjadi, khususnya dengan melemahnya ikatan-ikatan tradisional. Pada saat yang sama individu-individu memiliki otonomi yang besar. Dalam dunia semacam ini, minat individual sedang mendapatkan ruang yang lebih luas dalam berekspresi dan juga dalam proses pengambilan keputusan (Goldsmith, 1998). Perubahan semacam ini menegaskan suatu peralihan yang mendasar dalam institusi-institusi sosial sebagai pengikat individu-individu dan menunjukkan kebutuhan cara-cara dalam mengorganisasikan individu-individu itu ke dalam suatu sistem. Pemaksaan dalam hal ini, yang dulunya menjadi suatu mekanisme yang berhasil, menjadi suatu berbahaya karena dapat melahirkan reaksi, resistensi dan mengancam kekuasaan yang sedang dipelihara (Irwan Abdullah, 2006:165-166).

## 4.4 KETERGANTUNGAN: IMF DAN BANK DUNIA

### 4.4.1 Posisi Bank Dunia dan IMF

Hampir tidak ada kritik terhadap dua lembaga keuangan yang mempunyai otoritas dalam bidang keuangan secara internasional. Negara-negara dunia ketiga tampaknya tidak terlalu banyak bicara, apalagi mengkritik kiprahnya selama ini. Tetapi negara-negara Amerika latin, kawasan Karibia, atau Philipina, tetangga kita yang terdekat sudah mulai membuka suara terhadap banyak hal yang merugikan mereka selama ini. Melalui para intelektualnya mereka berbicara bahwa selama ini kolaborasinya dengan lembaga-lembaga keuangan ini terasa kurang menguntungkan.

#### Belajar dari Pemecatan Budhoo

Transaksi utang luar negeri yang ditawarkan Bank Dunia justru membelit negara-negara sedang berkembang. Sementara manajemen lembaga-lembaga tersebut tidak sepenuhnya terbuka bagi pemerintah dan ilmuwan di negara-negara dunia ketiga. Pendek kata, kritik keras terhadap kedua lembaga ini semakin gencar, khususnya dari negara sedang berkembang yang terlilit utang. Mungkin bersifat eskapis dengan menyalahkan pihak luar ketika pembangunan internalnya mengalami hambatan. Tetapi bagi pengkritik-pengkritik itu tampaknya lebih baik berbicara daripada diam sama sekali. Soalnya selama ini negara sedang berkembang, terutama pemerintahnya, selalu penurut terhadap apa yang direkomendasikan kedua lembaga ini.

Mengapa kritik seperti ini kian mencuat ke permukaan. Penulis melihat bahwa ada dua faktor yang sangat memengaruhi perkembangan ini, khususnya yang berkenaan dengan otoritas kedua lembaga yang sedang menurun saat ini. *Faktor pertama*, adalah kenyataan yang tidak dapat dielakkan bahwa kehadiran Bank Dunia dan IMF di dalam kehidupan internasional pembangunan ekonomi bangsa-bangsa sedang berkembang tidak memberikan pengaruh yang sangat nyata. Hal di atas mempunyai arti bahwa mereka yang dekat dengan kedua lembaga ini justru tersiksa dengan utang-utangnya. Karena itu, tidak

perlu heran bila Alan Garcia dan seluruh teknokrat pendukungnya di Peru mengambil tindakan konfrontatif terhadap lembaga-lembaga ini. Tindakan seperti ini telah didahului oleh Fidel Castro, karena pinjaman dari lembaga-lembaga tersebut justru masuk kantong para elit dan kelompok kapitalis. Pada awal 1989 IMF mengalami krisis internal, sehingga beberapa tokoh penting mewakili dunia ketiga terpaksa harus angkat kaki karena berbagai kelemahan, penyalahgunaan wewenang, dan korupsi yang terjadi di dalamnya. Inilah yang menyebabkan *faktor kedua* yang menyebabkan keruntuhan otoritas dua lembaga ini.

Di Indonesia perhatian terhadap masalah ini masih sangat sensitif. Rekomendasi-rekomendasi Bank Dunia maupun IMF menjadi rahasia negara yang tidak mungkin diketahui masyarakat luas dan kelompok ilmuwan. Kita meloncat ke sana ke mari dalam memilih strategi pembangunan sesuai dengan irama yang direkomendasikan Bank Dunia maupun IMF. Tanpa dialektik yang terbuka seperti yang dilakukan oleh Philipina, Peru dan beberapa negara lain. Kalau lembaga keuangan tersebut merekomendasikan kebijakan devaluasi, maka devaluasi dilakukan. Jika pasar dinilai terbuka, perdagangan bebas dilakukan. Tidak ada kritik, umpan balik, dan pendalaman riset yang memadai untuk melihat untung ruginya. Ilmuwan pun tidak dibutuhkan saran-sarannya. Apa makna semua ini? Ada ketergantungan yang cukup mendalam dan rasa kekhawatiran akan kehilangan sumber dana bagi pembangunan ekonomi internal. Segalanya memang masih sensitif, sehingga sisi keuntungan dan kelemahannya belum didialogkan secara terbuka.

Di IMF sendiri krisis internal mulai terbuka beberapa Tahun terakhir ini ketika Davisson Budhoo melancarkan kritik secara terbuka terhadap lembaganya sendiri. Budhoo adalah ekonom asal Karibia, bersuara untuk kepentingan dunia ketiga. Kini kegiatan IMF berselamatkan otoritas dengan memanfaatkan kerjasama yang menguntungkan atas pengorbanan pemerintah negara-negara sedang berkembang. Budhoo mengatakan keluar dari lembaganya karena tahu persis keadaan di dalamnya dan IMF dinilai sebagai lembaga yang

tidak lepas dari korupsi yang memanfaatkan *previledge* kekuasaannya atas dunia ketiga. Suratnya dilayangkan langsung kepada Michel Camdessus, *managing director* IMF, yang ekornya berkepanjangan sebagai bahan pembahasan di berbagai media. Konsekuensinya jelas sangat mengurangi kredibilitas IMF karena borok-borok di dalamnya mulai terbuka.

Di Philipina, rekomendasi IMF dan Bank Dunia tidak selalu diikuti tekanan karena pemerintah tidak begitu bebas merumuskan kebijaksanaannya sendiri secara independen. Memang ada ketergantungan karena utang-utang Philipina yang sedemikian besar kepada kedua lembaga ini sehingga tidak mudah untuk membebaskan diri dengan kehendak internalnya. Misalnya saja Bank Dunia dan IMF “memaksa” pemerintah Philipina untuk melakukan devaluasi, tetapi pemerintah Aquino tak juga langsung mengikuti anjuran itu. Ini berbeda dengan yang kita lakukan meskipun sektor dalam negeri akan terkena pengaruh negatifnya. Kasus-kasus seperti ini yang juga disinggung Budhoo karena kebijaksanaan yang ditempuh IMF sering tidak menguntungkan negara dunia ketiga, tetapi justru menguntungkan IMF, negara maju dan lembaga-lembaga yang berkolaborasi dengannya. Bahkan ekonom asal Karibia ini menentang Camdessus untuk melakukan studi ulang yang independen, negara-negara mana saja yang berhasil dan tidak berhasil bebas dari kemiskinannya, dengan adanya program-program IMF di negara tersebut.

Barangkali Budhoo tidak berlebihan melakukan otokritik yang berakhir dengan pemecatan terhadap dirinya. Masa-masa sebelumnya sudah banyak kritik terhadap IMF, khususnya dari kalangan ilmuwan dunia ketiga. Biasanya dari kalangan kiri atau kiri baru, tetapi Budhoo sendiri tidak termasuk di dalam golongan itu. Bahkan di Philipina Bank Dunia dan IMF menjadi bahan olok-olok para kartunis yang digambarkan sebagai malaikat penolong, yang berdiri tegak di atas kemiskinan dunia ketiga. Kehadiran tokoh-tokoh dua lembaga ini di Philipina, di Amerika Latin dan beberapa negara sedang berkembang lainnya tidak mengundang simpati, yang datang justru olok-olok yang

menggelikan sebagai pertanda bahwa kredibilitas kedua lembaga ini telah sirna.

Bagaimana di Indonesia? Pandangan kritis terhadap kedua lembaga ini hampir tidak tumbuh dan berkembang. Bahkan rekomendasi-rekomendasinya menjadi dokumen yang tidak bisa diketahui secara luas dan anti diperbincangkan secara terbuka. Banyak sisi negatif dari sikap pemerintah yang seperti ini sehingga hanya teknokrat saja yang bisa mengetahui tanpa bisa dikontrol oleh para ilmuwan yang independen. Masalah pembangunan ekonomi secara modal berkembang sedemikian kompleks sehingga tidak mungkin kelompok teknokrat dan pemerintah saja yang bisa mengatasinya. Segala persoalan yang berkenaan dengan pembangunan nasional kaitannya dengan lembaga-lembaga internasional seharusnya didialogkan secara terbuka lagi. Dalam konteks ini barangkali saran Prof. Sarbini Sumawinata sangat tepat untuk memadukan kelompok ilmuwan yang ada di dalam dan di luar pemerintah di dalam suatu forum. Keduanya pasti saling mengisi dalam membahas masalah-masalah kenegaraan yang penting dan berkaitan dengan pembangunan ekonomi rakyat.

Masalah ini penting sekali karena dalam kenyataannya dunia ketiga sering dirugikan dalam kolaborasinya dengan lembaga-lembaga keuangan internasional tersebut. Yang kita perlukan bukan pandangan negatif, tetapi kontrol diri dan pandangan kritis terhadap apa yang berkembang di sekitar kita. Kasus terlemparnya Budhoo dari IMF yang diikuti oleh kritikan-kritikannya yang tajam merupakan pelajaran baru bagi negara-negara dunia ketiga. Budhoo tentu mempertimbangkan apa yang dilakukannya ini tampaknya mendapat sambutan yang baik dari kalangan ilmuwa negara sedang berkembang.

## **4.5 EKONOMI POLITIK PRIVATISASI**

### **4.5.1 Koorporatisme Negara**

Pemerintah Orde Baru pada awal memegang tampuk pemerintahan diwarisi oleh setumpuk persoalan ekonomi yang parah dan cukup pelik untuk diselesaikan, diantaranya masalah infalasi, infrastruktur

ekonomi, defisit neraca pembayaran, dan kebutuhan pangan yang belum tercukupi. Semua persoalan tersebut sifatnya mendesak sehingga menjadi prioritas utama untuk dipecahkan oleh pemerintah. Itulah sebabnya banyak pihak yang menyebut Orde Baru sebagai “negara pembangunan”. Dengan kondisi tersebut harus disadari bahwa konsentrasi pemerintah pada saat itu adalah meletakkan dasar bagi pembangunan dengan menciptakan stabilitas ekonomi.

Syarat utama agar pembangunan (ekonomi) bisa terus berjalan secara berkesinambungan adalah dengan menciptakan kondisi “stabilitas politik” yang mantap. Dalam konteks untuk mencapai tujuan terakhir inilah, intervensi pemerintah menjadi sangat menonjol. Secara ekstrem, pemerintah Orde Baru bisa dikatakan telah memfungsikan dirinya sebagai pusat monopoli politik dengan pengendali tunggal ekonomi. Dalam perspektif ekonomi, berarti negara memonopoli alokasi dan distribusi sumber daya ekonomi yang dimiliki. Melalui berbagai langkah kebijakan yang dikeluarkannya, negara menentukan alokasi modal, kredit, konsesi, bahkan lisensi untuk didistribusikan ke masyarakat. Dengan begitu, kekuasaan pemerintah relatif besar sehingga sangat rawan terhadap penyelewengan-penyelewengan wewenang.

Dalam sudut pandang politik, pemerintah Orde baru dengan konsisten menerapkan dua strategi berikut. *Pertama*, diberlakukannya sistem korporatisme negara. Strategi ini, yang digagas Schmitter, mendasarkan kepentingan masyarakat lewat representasi dan artikulasi (Collier, 1979:364). Maksudnya elemen-elemen kepentingan masyarakat diberi wadah aspirasi dengan memberikan lembaga tunggal yang direstui oleh pemerintah. Tujuan sistem ini adalah agar pemerintah mudah mengontrol setiap dinamika masyarakat yang cenderung menciptakan suasana “ketidakstabilan politik”, sehingga pembangunan bisa tetap digalang. Dalam perspektif ini, lembaga-lembaga alternatif yang didirikan atas inisiatif masyarakat hampir pasti mengalami jalan buntu, karena dianggap melawan kebijakan pemerintah.



*Kedua*, seperti umumnya negara berkembang, Indonesia adalah penganut “negara lunak”. Istilah yang digagas oleh Myrdal ini merujuk pada ketidakefisienan pelaksanaan aturan, khususnya ketaatan terhadap hukum dan perundang-undangan, serta ketidakpatuhan sebagian pejabat pemerintah pada berbagai aturan yang dibuatnya sendiri. Dengan kata lain, banyak undang-undang dan regulasi yang dibuat tetapi tidak efektif. Dengan begitu, mereka yang mempunyai kekuasaan atau memiliki sumber-sumber ekonomi sehingga mempunyai akses terhadap kekuasaan, mendapatkan peluang keuntungan dan menghindari dari sanksi. Realitas seperti ini bisa dijumpai dalam setiap praktik kenegaraan, termasuk bidang ekonomi, sehingga menyulitkan terciptanya kompetisi yang adil.

Implikasi praktis dari strategi ekonomi politik di atas berdampak pada suatu hal yang mudah untuk ditebak. Di satu sisi, karena pada awal Orde Baru belum terdapat persekutuan bisnis yang mapan, maka hanya beberapa gelintir “orang dekat” pemerintah diberi hak monopoli untuk menjalankan roda perekonomian. Apalagi hal itu didukung oleh keyakinan teori “*trickle down effect*”, yang menganggap kalau ada pertumbuhan ekonomi yang baik, pada saatnya nanti akan menetes dengan sendirinya. Sehingga, sejak awalnya praktik dunia bisnis Indonesia memang telah dirancang sangat monopolistis dan tentunya hanya menguntungkan sedikit pihak. Kemudian di sisi lain, negara juga memiliki keuntungan karena terdapatnya sifat “patron-klien” dari hubungan dengan dunia usaha. Di sini negara memberikan perlindungan terhadap proses produksi serta menyediakan jaminan apabila perangkat hukum tidak melicinkan aktivitas ekonomi dunia usaha. Sebaliknya, dunia usaha memberikan timbal baliknya berupa pendapatan yang cukup tinggi kepada negara berupa pajak, maupun terhadap oknum-oknum birokrasi berupa “upeti” (MacIntyre, 1994:247). Simbiosis mutualisme itulah yang melanggengkan hubungan antara kekuasaan dengan dunia usaha dalam menjalankan roda perekonomian. Dinamika dua faktor itulah banyak yang memengaruhi pembentukan struktur pasar di Indonesia.

Secara defenitif, pengambilan strategi ekonomi pada awal Orde baru di atas sebenarnya tidaklah selalu bermasalah karena teori-teori neoklasik yang saat itu tersedia kurang lebih memang merekomendasikan hal yang sama. Cuma yang menjadi persoalan “keterlambatan” (atau disengaja) pemerintah Orde Baru untuk segera merevisi kebijakan tersebut ketika pembangunan ekonomi telah menunjukkan kemajuan-kemajuan yang berarti. Ini menjadi point yang sangat krusial bagi fase pembangunan di Indonesia, sehingga yang terjadi kemudian bukanlah menuju pada penguatan pembangunan ekonomi secara makro, melainkan justru praktik ekonomi yang bertumpu pada mekanisme yang sangat rapuh. Inilah yang menjadi alas bagi struktur pembangunan ekonomi di masa-masa selanjutnya sehingga secara keseluruhan perekonomian nasional di dominasi oleh segelintir pelaku ekonomi.

**Tabel 5: Ketimpangan Distribusi Pendapatan**

Selected Indicators	1999	2002	2003	2004	2005
Komposisi pendapatan keluarga					
Pengeluarn untuk pangan (%)	62.94	58.47	56.89	54.59	51.37
Pengeluarn untuk Non-pangan (%)	37.06	41.53	43.11	45.42	48.63
Distribusi Pendapatan					
40% penduduk pendapatan rendah	21.66	20.92	20.57	20.80	18.18
40% penduduk pendapatan menengah	37.77	36.89	37.10	37.13	36.40
20% penduduk pendapatan tinggi	40.57	42.19	42.33	42.07	44.78
Indeks Gini	0.31	0.33	0.32	0.32	0.36

**Sumber:** BPS, 2005. Dikutip dari Yustika, 2009:177.

Keterlambatan revisi kebijakan tersebut secara aktual menimbulkan tiga dampak berikut. *Pertama*, implikasinya terhadap pemerataan pembagian pendapatan masyarakat. Data BPS 1994 menunjukkan, Tahun 1993 sebanyak 40% penduduk berpendapatan rendah hanya menikmati 21,34% dari keseluruhan pendapatan nasional; 40% berpendapatan menengah menyerap 36,91%; dan 20% penduduk terkaya menikmati 42,76%. Pada periode 1999-2005, komposisi pembagian pendapatan itu malah kian memburuk, karena pada 2005 sebanyak 40% penduduk berpendapatan rendah mendapat bagian Cuma 18,18% dari keseluruhan pendapatan nasional; 40% berpendapatan menengah menyerap 36,40%; dan 20% penduduk terkaya menikmati 44,78%. Jika dilihat dari Gini Rasio, maka tiap Tahun terjadi pemburukan ketimpangan pendapatan, hingga pada Tahun 2005 koefisien Gini Rasio mencapai 0,36 (tabel 5). lebih ironis lagi ketika ketimpangan pendapatan yang kian buruk itu berbarengan dengan pencapaian pertumbuhan ekonomi yang cenderung membaik. Artinya pertumbuhan ekonomi tersebut hanya melibatkan segelintir pelaku ekonomi dan meninggalkan sebagian pelaku ekonomi lainnya.

*Kedua*, adalah hak monopoli mengakibatkan semakin terpusatnya aset-aset produksi segelintir orang, juga sebagai cikal bakal lahirnya konglomerasi. Data PDBI (Pusat Data Bisnis Indonesia) sebelum terjadinya krisis ekonomi tahun 1997 menunjukkan dengan sangat transparan betapa aset yang dimiliki oleh konglomerat semakin lama justru semakin bertambah relatif terhadap pendapatan nasional (GDP). Data PDBI tersebut menyebutkan, pada Tahun 1988 saat aset 10 konglomerat papan atas terhadap GDB masih berkisar pada angka 13%; Tahun 1993 persentase tersebut telah melonjak menjadi 32,1% terhadap GDP (PDBI,1994). Aset ekonomi yang sangat terkonsentrasi tersebut jelas sangat mengganggu Indonesia iklim kompetisi pada perekonomian domestik sehingga secara mikro mengurangi kemampuan untuk memproduksi secara efisien.

*Ketiga*, terbentuknya pasar yang sangat terkonsentrasi. Dengan merujuk pada studi yang dilakukan oleh Anggito Abimanyu dan Mudrajat Kuncoro (Yustika, 2000: 113-114), tercatat 7 dari 9 subsektor industri manufaktur Indonesia memiliki rasio konsentrasi di atas 40%. Secara keseluruhan rata-rata tertimbang rasio konsentrasi sektor manufaktur tersebut mencapai 47% Tahun 1991. Padahal struktur suatu sektor sudah bisa dikatakan terkonsentrasi apabila mencapai angka 0,4 (40%) melalui perhitungan CR4 (kontribusi penjualan 4 perusahaan terbesar dalam suatu industri terhadap seluruh penjualan produk industri yang bersangkutan (Yustika, 2009).

#### 4.5.2 Struktur Pasar dan privatisasi

Sejak dekade 1980-an, privatisasi merupakan agenda reformasi ekonomi penting yang dijalankan oleh banyak negara, khususnya di negara-negara berkembang. Tercatat pertengahan 1970-an sampai akhir dekade 1980-an, nilai privatisasi dunia mencapai 185 miliar dollar. Pada Tahun 1990 pemerintah di seluruh dunia berhasil menjual perusahaan publiknya senilai 25 dollar, diteruskan Tahun 1992 yang mencapai nilai total 69 miliar dollar, dan sekurangnya menembus angka 175 miliar dollar antara 1990-1993, aset yang diprivatisasi tersebut diperkirakan melonjak menjadi lebih dari 600 miliar dollar pada akhir Tahun 2000 (Guseh, 2001:1) dalam Yustika (2009). Dari data tersebut terlihat betapa kecendrungan privatisasi terus meningkat dan dijadikan model dari seluruh tatanan pengelolaan bisnis global. Tentu saja maraknya privatisasi tersebut juga tidak terlepas dari dorongan dari lembaga donor, seperti World Bank dan IMF, yang sejak dekade 1980-an mempromosikan kebijakan penyesuaian struktural bagi negara berkembang, yang tujuan dari kebijakan tersebut salah satunya adalah merangsang pengalihan kegiatan ekonomi dari semula dikelola negara menjadi milik swasta.

Untuk merumuskan tujuan dari privatisasi itu sendiri sesungguhnya tidaklah sederhana. Beberapa negara memiliki target yang berlainan dalam penyelenggaraan privatisasi. Akan tetapi dari beberapa pengalaman negara tersebut setidaknya ada lima tujuan yang

bisa diidentifikasi dari proses privatisasi: (i) sebagai instrumen untuk meningkatkan pendapatan negara/pemerintah; (ii) untuk menyebar bagian kepemilikan disebuah negara; (iii) diharapkan berimplikasi pada perbaikan distribusi pendapatan dan kesejahteraan masyarakat; (iv) mengurangi masalah yang timbul dalam hal pemberdayaan publik; dan (v) mengatasi kinerja yang buruk pada industri (perusahaan) nasional (negara) [(Munday, 1996:62-630]. Begitulah, tujuan dari privatisasi membentang dari mulai sebagai alat untuk meningkatkan pendapatan negara sampai pada tujuan perbaikan distribusi pendapatan. Akan tetapi dari seluruh tujuan tersebut, semangat inti yang hendak diraih dari proses privatisasi adalah meningkatkan kinerja perekonomian nasional secara keseluruhan.

**Tabel 6: Perkembangan Jumlah BUMN**

Jenis BUMN	2002	2003	2004	2005	2006
Perjan	15	14	14	0	0
Perseroan terbuka	8	11	12	12	12
Persero	124	119	119	114	114
Perum	11	13	13	13	13
Jumlah	158	157	158	139	139
Jumlah sektor BUMN	37	37	37	35	35
Kepemilikan Minoritas	20	21	21	21	21

**Sumber:** dikutip dari Seputar Indonesia, 4 Agustus 2007. Dikutip dari Yustika, 2009:180.

Indonesia sendiri tidak lepas dari trend privatisasi tersebut, lebih-lebih karena didorong oleh relaitas kinerja BUMN yang buruk. Dari tabel di atas, terlihat jumlah BUMN dari Tahun ke Tahun semakin berkurang, yang berarti mengindikasikan adanya proses privatisasi secara sistematis. Sebelum Tahun 1998, jumlah BUMN Indonesia malah lebih dari 300 buah. Sehingga pemerintah berpikir melegonya ke sektor swasta. Dengan adanya privatisasi dipastikan kepemilikan

saham pemerintah akan berkurang, bahkan bisa jadi bukan lagi pemilik (pemegang saham) mayoritas. Khusus rencana privatisasi disektor perbankan ini, tentu patut mendapatkan intensi yang mendalam mengingat terdapat beberapa implikasi serius yang bakal terjadi seiring berjalannya privatisasi, khususnya pergerakan sektor riil.

**Tabel 7: 10 BUMN terbesar 2007**

Group	Sektor	Pendapatan (juta US\$)	Keuntungan bersih (juta US\$)	Aset (juta US\$)
Pertamina	Minyak dan gas	33.333	1.256	15.000
PLN	Infrastruktur, jasa, dan transportasi	7.859	(214)	27.546
Telkom	Infrastruktur, jasa, dan transportasi	5.699	1.223	8.348
Bank Mandiri	Perbankan	3.240	269	29.724
BRI	Perbankan	2.341	473	17.191
BNI	Perbankan	2.004	214	18.823
Garuda Indonesia	Infrastruktur, jasa, dan transportasi	1.371	(22)	897
Semen gresik	Industri dasar dan kimia	970	144	832
PGN	Sumber daya alam	737	210	1.679
Aneka Tambang	Sumber daya alam	625	173	810

**Sumber:** Globe Asia, 2007. Dikutip dari Yustika, 2009:185.

Jika diikuti dari aspek pendapatan (kotor) yang diperoleh, terdapat 10 BUMN di Indonesia yang tergolong sangat besar diantaranya adalah perbankan, Yakni PT. Bank Mandiri, PT. Bank BNI dan PT. Bank BRI. Dari sini terlihat bahwa sektor perbankan masih mendominasi sumbangan ekonomi yang cukup besar diantara BUMN yang lain.

secara konsisten, BUMN sektor perbankan juga meraup keuntungan yang kian besar dari tahun ke tahun. Faktor inilah yang nantinya patut dijadikan pertimbangan untuk melakukan privatisasi atau tidak terhadap sektor perbankan. Argumentasi bahwa privatisasi bukan merupakan satu-satunya jalan keluar untuk menyehatkan BUMN, salah satunya bisa dibaca dari analisis pada tabel 6 yang di situ tidak seluruh variabel kinerja keuangan perusahaan menjadi lebih baik setelah diprivatisasi. Untuk variabel ROE (*return on equity*) penjualan riil, dan rasio utang terhadap aset memang menunjukkan perbaikan. Akan tetapi ROA (*return on asset*) dan ROS (*return on sales*) tidak menunjukkan perbaikan yang signifikan setelah privatisasi. Jadi privatisasi ini memang sangat sensitif sehingga pertimbangan-pertimbangan ekonomi dan non-ekonomi patut dilakukan secara cermat agar di kemudian hari tidak tergelincir dalam kesalahan yang tidak dapat lagi dibenarkan.

Pilihan bentuk privatisasi itu sendiri menarik untuk dianalisis mengingat macamnya tidak semua negara mempunyai model yang sama. Dalam pengertian yang sempit, privatisasi sering dianggap sebagai penjualan aset (perusahaan) negara kepada swasta dan ini banyak dianut oleh negara-negara Eropa Timur, seperti Polandia, Cekoslavia, Hongaria dan Rusia. Sedangkan dalam pengertian yang luas, privatisasi dimaknai sebagai pemindahan pengelolaan (manajemen) perusahaan publik kepada swasta tanpa harus terjadi penjualan kepemilikan dan ini banyak dikerjakan di negara-negara Asia, seperti RRC, Laos, Vietnam, Myanmar, dan Mongolia. Sedangkan untuk kasus di Afrika, terdapat banyak model privatisasi yang ditempuh dengan penjualan sebagian lewat tender kompetitif merupakan model yang banyak digunakan. Model yang populer adalah penjualan sebagian lewat tender kompetitif dan likuidasi (Sarbib, 1997). Sedangkan di Indonesia model IPO (*Initial public offering*) dan placement merupakan dua model yang kerap ditempuh dalam menjual BUMN.

**Tabel 8: Perubahan indikator kinerja BUMN Indonesia secara keseluruhan pascaprivatisasi**

Indikator	Jumlah sampel	Rata-rata medium sebelum privatisasi	Rata-rata medium setelah privatisasi	Selisih rata-rata medium	Uji statistik Z selisih medium (“setelah” dikurang “sebelum”)	Proporsi BUMN yang mengalami perubahan kinerja sebagaimana diharapkan
Profabilitas						
ROS	12	0.1716	0.0408	-0.1308	-0.76	0.3333
ROA	12	0.1016	0.0508	-0.0507	-1.31	0.3333
ROE	12	0.2417	0.2366	-0.0051	-0.37	0.50
Output						
Penjualan riil	12	0.6985	1.3725	0.6741	2.88*	0.9167
Leverage						
Rasio utang terhadap asset	12	0.5992	0.5801	-0.0192	-0.45	0.50

**Sumber:** Diolah dari Tesis: “*State Owned Enterprises Performance after Privatization: Evidence of Republik of Indonesia*”, Fery Irwanto, 2006; Kompas, 1 Februari 2006. Dikutip dari Yustika 2009:187.

Secara agak lebih detail, dalam hal mendesain perbaikan kinerja perusahaan, khususnya perlakuan terhadap BUMN, pendekatan Asia lebih banyak menempuh pada upaya-upaya perluasan otonomi dan akuntabilitas. Sedangkan negara-negara Eropa Timur lebih menyukai privatisasi dalam pengertian yang sempit untuk meroformasi kinerja BUMN-nya. Strategi ini sering juga disebut dengan *big-bang approach*, mengingat terjadinya perubahan yang cukup radikal. Dari kasus ini bisa ditarik sebuah kesimpulan, negara-negara Asia menganggap yang diperlukan oleh sebuah perusahaan untuk mengembangkan diri adalah adanya otonomi dan akuntabilitas, bukan terletak pada masalah



kepemilikannya; apakah dimiliki oleh negara atau swasta. Sebaliknya negara-negara Eropa Timur menganggap bahwa pasar (swasta) akan lebih mampu secara efisien memajukan sebuah perusahaan dibandingkan apabila dikelola oleh negara. Tampak dari sini terdapat basis asumsi yang berbeda diantara dua pendekatan.

Perbedaan pendekatan ini sesungguhnya tidak terlalu mengejutkan karena latar belakang yang sangat berlainan diantara dua wilayah tersebut. Negara-negara Asia, walaupun sebagian kegiatan ekonominya dipegang oleh negara tetapi masih memberi ruang yang cukup terhadap sektor swasta sebagai mitra kerja. Dari sudut pandang ini, negara dan pasar telah melakukan sinergi dalam membangun persaingan ekonomi, sehingga upaya privatisasi tidak harus identik dengan menjual perusahaan swasta. Sebaliknya, negara-negara Eropa Timur di masa lalu memutlakan seluruh pengelolaan perekonomian harus dipegang oleh negara. Dari perspektif ini, setiap upaya efisiensi tidak lain harus membuka partisipasi sektor swasta sebanyak mungkin, yang salah satunya dikerjakan melalui cara privatisasi (menjual perusahaan negara). Dari sisi regionalisasi, tampak bahwa privatisasi yang dikerjakan oleh Indonesia sebenarnya merupakan sebuah langkah penyimpangan, yang justru dekat dengan pendekatan Eropa Timur.

#### 4.5.3 Ekonomi Politik Privatisasi

Pada tataran makro, privatisasi dipandang sebagai kebijakan untuk melakukan transformasi peran pemerintah/negara dalam perekonomian (Savas, 1997; Pirie, 1988; Ramadhan, 1988; Morgan, 1995; Gupta, 2000). Transformasi peran pemerintah/negara ini antara lain dimaksudkan sebagai *“the transfer of various activities from the publik to the private sector”* (Gupta, 2000), atau mengurangi peran pemerintah/negara dan mendorong perluasan peran *private sector* dalam perekonomian (Savas, 1987). Di negara-negara Eropa Tengah dan Timur serta negara-negara bekas Uni Soviet, perubahan peran negara dimaksud malah lebih radikal, menyentuh transformasi dari *‘state-driven economy’* ke *‘market-driven economy’* (Major, 1993).

Kasus privatisasi di Indonesia yang dijalankan secara massif akhir-akhir ini menyembulkan beberapa persoalan, bukan saja secara teknis tetapi juga ideologis. Seperti halnya yang dialami oleh negara-negara Eropa Timur dan Uni Soviet di masa lalu, banyak kelompok masyarakat yang menghendaki privatisasi tersebut ditanggguhkan karena alasan ideologis, yaitu negara-negara memang menghendaki perekonomian dikelola oleh negara. Oposisi terhadap privatisasi juga sering datang dari manajer maupun pekerja karena takut kehilangan jabatan dan pendapatan. Lebih luas lagi, ketakutan terhadap privatisasi disebabkan anggapan bahwa pihak swasta pasti akan melakukan efisiensi pekerja dan kurang memiliki tanggung jawab sosial dalam operasi perusahaan, seperti penyediaan perumahan, kesehatan dan kegiatan rekreasi dan olahraga yang sebelumnya disediakan oleh perusahaan negara (Brada, 1996:98). Alasan-alasan tersebut sebagian besar juga diambil oleh kelompok oposisi privatisasi di Indonesia.

Sedangkan secara teknis, proses privatisasi yang dijalankan Indonesia saat ini, terlepas dari model yang dipilih, masih sangat mempertimbangkan aspek pendapatan dari penjualan perusahaan publik tersebut. Jika privatisasi ditujukan untuk meningkatkan penerimaan negara (mengisi APBN), maka rencana itu harus gugur karena sebenarnya sumbangan privatisasi sangat kecil, lebih-lebih dikomparasikan dengan laba bank BUMN tersebut. Apabila tujuan penerimaan negara ini dijadikan alasan utama, lebih masuk akal pemerintah menggenjot penerimaan deviden BUMN sebab sumbangannya lebih besar sepuluh kali lipat ketimbang hasil privatisasi (Tahun 2006 sumbangan privatisasi BUMN mencapai Rp. 21,4 triliun). Demikian pula, bila tujuan privatisasi untuk memperbaiki iklim kompetisi, maka untuk kasus sektor perbankan hal itu menjadi tidak bernalar. Sebab, perbankan merupakan salah satu sektor ekonomi yang paling kompetitif (pasar persaingan sempurna) dengan beroperasinya ratusan bank, termasuk bank Asing. Oleh karena itu, mestinya privatisasi diselenggarakan memiliki tujuan ganda yakni disamping memperoleh penerimaan pendapatan yang besar juga yang lebih penting memiliki

efek yang besar terhadap perubahan struktur ekonomi nasional. dalam identifikasi yang sederhana, perubahan struktur tersebut diharapkan terpantul dalam perbaikan sistem kompetisi dan penguatan daya saing produk nasional.

Pengalaman Portugal barang kali bisa menjadi pertimbangan, privatisasi dikerjakan harus berada dalam kerangka hukum yang diciptakan sebelumnya dengan beberapa tujuan pokok. Setidaknya ada tujuh tujuan penting dari proyek privatisasi Portugal: (i) memodernisasi perusahaan di Portugal melalui peningkatan daya saing dan kebutuhan restrukturisasi; (ii) penguatan kapasitas kewirausahaan nasional; (iii) pengurangan negara dalam perekonomian; (iv) pengembangan pasar modal; (v) perluasan bagian kepemilikan warga pribumi; (vi) menjaga kepentingan negara dalam perekonomian; dan (vii) mengurangi bebanutang negara dalam pereknomian (Munday, 1996;72-73) dalam Yustika (2009:192). Tampak bahwa privatisasi di Portugal digunakan sebagai instrumen untuk mengubah dasar-dasar makro perekonomian, dan buakan sekedar menambah pendapatan negara lewat penjualan perusahaan publik.

Faktor itulah yang terlupakan oleh pemerintah Indonesia sehingga proses privatisasi yang dijalankan saat ini sesungguhnya sangat rawan dengan beberapa jebakan. *Pertama*, jebakan munculnya monopoli baru dari semula dipegang oleh negara kemudian pindah ke sektor swasta. Skenario ini sangat mudah diperkirakan, yakni dengan hanya melihat struktur pasar di Indonesia. Sejak reformasi mulai digulirkan tahun 1998, sampai saat ini tidak terdapat perubahan yang berarti terhadap struktur pasar di Indonesia. Walaupun banyak konglomerat yang berguguran diterjang oleh krisis moneter, tetapi dalam prakteknya mereka tetap menguasai mata rantai informasi dan lobi dengan beragam strategi. Akibat dari keadaan tersebut kekuatan ekonomi domestik masih terpusat pada segelintir orang, sehingga jika privatisasi digulirkan maka cuma dua pihak yang mungkin bisa bersaing, yakni pengusaha domestik yang masih menguasaai ekonomi nasional dan investor Asing. usahawan asing ini bias diabaikan mengingat tingkat

resiko investasi Indonesia yang sangat tinggi atau jika mereka nekat masuk, biasanya tetap dengan menggandeng investor domestik dengan tujuan *risk sharing* maupun sekedar dicatut namanya oleh investor domestik.

**Kasus:** “(hasil pemeriksaan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) terhadap tender penjualan saham dan obligasi konversi PT Indomobil Sukses Internasional Tbk menyimpulkan telah terjadi persekongkolan dalam pelaksanaan tender yang merugikan negara, dengan melibatkan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Untuk , KPPU merekomendasikan kepada Menteri Keuangan dan Kejaksaan Agung untuk memeriksa BPPN. KPPU juga memutuskan PT. Cipta Sarana DUTA Perkasa (CSDP) sebagai pemenang tender harus membayar ganti rugi Rp.228 Milliar dan denda Rp. 5 miliar. Selain itu, PT CSDP dilarang mengikuti segala transaksi yang terkait dengan BPPN selama dua Tahun.” Lihat kompas 31 Mei 2002.

Skenario itulah yang bisa dibaca dari kasus penjualan PT Indomobil oleh BPPN pada 2002, yang disamping pelaksanaannya sangat cepat dan tertutup juga ditengarai dibeli oleh pemilik lama, padahal aturan jelas melarang pemilik lama ikut dalam proses divestasi tersebut. Hal yang sama juga terjadi pada kasus divestasi BCA, pemilik lama diduga berkeinginan keras untuk menguasai kembali salah satu bank terbesar di Indonesai. Proses itu tentu saja memperlihatkan betapa kuatnya institusi bisnis mendikte pemerintah untuk memuluskan kebijakan-kebijakan ekonomi (privatisasi) yang menguntungkan usaha mereka. Praktik seperti ini pasti akan terjadi lagi apabila nanti satu persatu BUMN hendak dijual oleh negara, khususnya BUMN-BUMN yang sangat strategis dan efisien. Jika ini terjadi, maka privatisasi yang dikerjakan oleh pemerintah jelas hanya akan menimbulkan monopoli yang baru dan ganas.

**Kasus:** “walaupun sulit untuk dibuktikan, namun tengara bahwa pemilik BCA bermain kembali dalam pembelian divestasi bank tersebut sangat kental. Beberapa waktu lalu, Farallon yang memimpin konsorsium FarIndo sebagai pemenang tender

BCA justru hanya menempatkan satu wakilnya dalam jajaran komisaris sewaktu berlangsung perombakan manajemen BCA (bahkan kabarnya wakil Farallon inipun sangat mungkin untuk dibatalkan). Tentu saja ini merupakan fakyta yang aneh, karena Farallon merupakan pemimpin konsorsium. Dugaan yang berkembang, pemilik baru BCA sesungguhnya adalah kongsi Jdarum salim, di mana yang terakhir ini adalah pemilik BCA". Lihat Tempo, Edisi 20-26 Mei 2002 .

*Kedua*, jebakan kelembagaan khususnya kelembagaan formal yang dibuat tidak bersandarkan pada penguasaan teknis dan objektif yang memadai. Kelembagaan formal yang dalam praktik terwujud regulasi-regulasi sering kali dibuat tidak berdasarkan pada kepentingan ekonomi, melainkan dalam konteks privatisasi dibebani dengan muatan-muatan politis yang sangat dalam. Sedangkan pada kasus tarik ulur divestasi BCA menunjukkan intervensi sangat dalam dari pemiliki lama yang tetap ingin menguasai bank tersebut, hal itu dijalankan dengan cara "membeli suara" pengambil kebijakan penting (baik legislatif maupun eksekutif). Pada akhirnya, regulasi dikeluarkan lebih banyak bersifat jebakan dalam jangka panjang dibandingkan sebagai alat untuk memperlancar pemecahan masalah privatisasi.

Untuk mengatasi hal itu, ada beberapa rekomendasi yang bisa disarankan kepada pemerintah dalam soal privatisasi. (i) dalam jangka pendek pemerintah harus segera menyediakan informasi dan transparansi yang luas dalam proses privatisasi sehingga setiap pelaku ekonomi memiliki kesempatan yang sama. Di samping itu, harus dibuat kriteria dan aturan yang jelas agar tidak terjadi kasus pengusaha yang memiliki latar belakang yang bobrok bisa membeli BUMN yang dijual oleh pemerintah; (ii) dalam jangka menengah pemerintah harus membuat kelembagaan formal dalam bentuk regulasi yang secara teknis mengatur kemudahan proses privatisasi. Regulasi ini disusun dengan bersandarkan pada kepentingan ekonomi secara luas, bukan kepentingan politis yang justru akan menjauhkan tujuan utama dari privatisasi; dan (iii) dalam jangka panjang pemerintah harus

menyusun strategi ekonomi nasional untuk memperbaiki struktur pasar yang masih oligopolis. Struktur pasar semacam ini secara implisit mengendalikan kesempatan yang tidak sejajar antar pelaku ekonomi, sehingga setiap upaya privatisasi akan selalu jatuh pada praktik monopoli baru. Bahkan idenya, langkah privatisasi baru bisa dijalankan apabila struktur pasar sudah tidak oligopolis. Dengan pemahaman seperti diharapkan privatisasi di masa depan benar-benar bisa membantu tercapainya efisiensi perusahaan dari sisi internal dan memperbaiki struktur pasar atau persaingan usaha dari sisi eksternal (yustika, 2009:196).

## **BAB V**

# **KEPENTINGAN-KEPENTINGAN YANG MEMPENGARUHI PROSES PERUMUSAN UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 1998 TENTANG PERBANKAN**

### **5.1. PRAGMATISME KORPORASI BESAR**

KATA “Besar” perlu ditambahkan setelah kata “korporasi” karena korporasi-korporasi kecil pada umumnya tidak memiliki ambisi untuk menguras kekayaan bumi dan membangun sistem atau mesin kekuasaan untuk menciptakan imperium global. David Korten melukiskan betapa menakutkan langkah-langkah korporasi besar itu untuk melakukan kolonisasi planet bumi: “ketika korporasi-korporasi (besar) memperoleh kekuasaan kelembagaan yang bersifat otonom dan makin terasingkan dari masyarakat dan tempatnya, kepentingan korporasi dan kepentingan kemanusiaan semakin menganga berbeda. Kini kita merasa seolah-olah diserbu oleh mahluk-mahluk aneh yang bermaksud menduduki planet bumi kita, mereduksi kita menjadi sekedar budak sahaya, dan mengucilkan kita sebanyak-banyaknya”. Ted Nace, 2003 dalam (Amien Rais, 2008:83).

Banyak orang berpendapat bahwa Amerika Serikat adalah bentuk korporatokrasi yang begitu jelas. Kekhawatiran bahwa akhirnya kedaulatan rakyat akan diambil alih oleh perusahaan-perusahaan besar (korporasi), sudah dinyatakan oleh Abraham Lincoln dalam sebuah

surat kepada William Elkins, sahabatnya. Isi surat Abraham Lincoln, Presiden Amerika Ke-16 yang berhasil menghapuskan perbudakan setelah perang saudara itu antara lain: “sebagai akibat perang, berbagai korporasi telah menjadi raja dan era korupsi di tingkatan tinggi segera mengikuti, dan kekuasaan uang akan berupaya memperpanjang kekuasaannya dengan merugikan kepentingan rakyat sehingga seluruh kekayaan akan terpusat di sejumlah tangan yang terbatas dan Republik menjadi hancur. Saya lebih prihatin pada saat ini lebih dari saat-saat sebelumnya, tentang nasib negeri saya, bahkan di tengah suasana perang. Puji Tuhan, semoga kekhawatiran saya ini salah adanya”. Ted nace, 2003 dalam (Amien Rais, 2008:84).

Ada beberapa perbedaan yang mencolok antara kejahatan korporasi dan kejahatan biasa. Pertama, kejahatan yang tidak mungkin bisa dilakukan oleh mafia, oleh gangster, oleh perompak dan penjahat jalanan, tetapi dapat dilakukan oleh korporasi adalah membuat undang-undang. Atau lebih tepat mendiktekan undang-undang pada pemerintah dalam arti luas, yakni lewat eksekutif, legislatif dan yudikatif. Mereka membangun lobi yang kelewat kuat. Kedua, kehancuran yang ditimbulkan oleh kejahatan korporasi jauh lebih dahsyat dari kehancuran kejahatan biasa. Kejahatan kerah putih (*white collar crime*) di Amerika merugikan negara/rakyat sebesar 300-500 milyar dolar per Tahun. Ini berdasarkan estimasi konvensional. Ketiga, karena kekuatan politiknya, kejahatan korporasi cenderung selalu menang bila dibawa ke proses hukum. Mereka punya sumber daya politik dan finansial untuk mengatur proses hukum, sesuatu yang tidak mungkin dilakukan oleh penjahat biasa. Ada ungkapan yang sesuai kenyataan “ *corporations define the laws under which they live*”. Jadi bukan undang-undang saja yang diarahkan oleh korporasi besar, bahkan hukum pun juga dapat ditekek-tekek oleh mereka.

Keempat, begitu kuatnya korporasi-korporasi besar itu, sehingga banyak hakim dan jaksa justru membela korporasi dengan menghindari keadilan. Mengapa, karena dengan membela kejahatan korporasi itu karir mereka justru menjadi lebih cemerlang. Ini sekelabatan yang



tidak masuk akal, tetapi itulah yang terjadi di banyak negara, termasuk Amerika. Kelima, lembaga-lembaga hukum yang ada seperti kepolisian, kehakiman dan kejaksaan pada umumnya tidak memiliki kemampuan dan keberanian untuk menjagkau kejahatan korporasi. Andaikata lembaga-lembaga penegak hukum ini masih bersih, tetap saja dalam menghadapi *corporate crime* dalam berbagai jenis, tidak punya nyali. Seperti yang akan kita lihat di bawah, kekuatan korporatokrasi adalah kekuatan yang memang berada di luar jangkauan lembaga penegak hukum biasa. Korporasi berpikir, berencana, bertindak dan melakukan apa saja untuk mendapatkan keuntungan maksimal, tidak mungkin hanya bekerja sendirian untuk mendapatkan keuntungan maksimal, tidak mungkin bekerja sendirian. Mereka memerlukan kekuatan politik pemerintah (Amien Rais, 2008:88).

### 5.1.1 Pemerintah, Perbankan dan Lembaga Keuangan Internasional

Secara teoritis pemerintah yang mendapat kekuasaan dari rakyat seharusnya jauh lebih kuat dari perusahaan atau korporasi, terlepas dari betapa besarnya korporasi itu. Pemerintah punya lembaga penegak hukum, punya kekuatan militer dan mempunyai legitimasi kekuasaan dari rakyat yang telah memberikan mandat kekuasaan untuk periode tertentu sesuai dengan konstitusi. Akan tetapi pemerintah dalam arti luas, dalam era globalisasi sekarang ini, banyak yang justru tunduk dengan kepentingan ekonomi korporasi. Pihak eksekutif, legislatif dan yudikatif secara sukarela merunduk hormat bahkan cenderung takut pada kemauan korporasi. Cara paling mudah bagi korporasi untuk menaklukkan kekuatan politik adalah dengan memberikan biaya kampanye tatkala calon presiden atau gubernur melakukan kampanye menjelang pemilihan umum. Presiden yang terpilih tidak bisa tidak pasti akan membalas budi pada korporasi yang telah menggelontorkan dana kampanye. Di Amerika sendiri dana kampanye siluman merupakan salah satu masalah politik dan hukum yang paling pelik. Bukan saja korporasi Amerika yang berlomba-lomba memberikan dana kampanye kepada capres yang dinilai bakal mudah menjadi fasilitator kepentingan korporat, perusahaan asing (dari luar Amerika) juga

ikut-ikutan menimbrung supaya kelak memperoleh kemudahan-kemudahan.

Di antara banyak bank korporat, ada dua bank penting bentukan antara Amerika dan sekutu-sekutunya lewat konferensi Bretton Woods di akhir PD II, *World bankl* (WB) dan *Internationaly Monetary Fund* (IMF). Dua lembaga keuangan internasional dapat diibaratkan menjadi “keponakan” *United Nation* (UN) atau PBB. UN yang demikian besar saja dapat dijadikan sebagai salah satu diplomasi dan politik internasional Amerika, apalagi WB dan IMF. Ada semacam aturan main yang tidak tertulis, Presiden WB harus tokoh Amerika, sedangkan Ketua IMF tokoh dari Eropa. Kenyataan ini dapat menunjukkan bahwa tugas pokok kedua bank besar ini adalah untuk melindungi kepentingan ekonomi Amerika dan Eropa. Markas masing-masing secara fisik juga berhadapa-hadapan di Washington.

**Tabel 9: Pemandangan umum fraksi Karya Pembangunan**

No	ACARA	FRAKSI	KETERANGAN
1	Pemandangan umum fraksi Karya pembangunan Atas Rancangan undang-undang tentang perubahan Undang-undang nomor 7 tahun 1992 Tentang Perbankan	FKP Disampaikan oleh, OKE FREDY SUPI Anggota FKP DPR-RI No : 177	<ul style="list-style-type: none"> <li>• WNA atau badan hukum asing dapat menjadi pendiri bank umum bersama dengan mitra Indonesia. Kepemilikan asing harus tetap dibatasi misalnya sampai dengan maksimum 85%</li> <li>• Pihak asing dapat membeli saham bank umum, baik secara langsung maupun melalui bursa efek; akan tetapi, juga tetap ada batas maksimum, misal 85%</li> </ul>

**Sumber:** Diolah dari Buku II Sekretariat Komisi VIII Sekjen DPR RI 1998.

**Tabel 10: Pemandangan umum fraksi  
Persatuan Pembangunan**

NO	ACARA	FRAKSI	KETERANGAN
1	Pemandangan umum fraksi Persatuan pembangunan Atas Rancangan undang-undang tentang perubahan Undang-undang nomor 7 tahun 1992 Tentang Perbankan	Juru bicara FPP DPR-RI: DRS.H.M.MUKROM AS'AD Anggota DPR-RI No: A-10	Pemberian kesempatan pada pihak asing untuk memiliki saham bank umum dan kerjasama dengan pihak warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia untuk mendirikan bank umum dalam jangka panjang apakah tidak menimbulkan masalah baru dalam kehidupan perbankan nasional kita, yaitu terciptanya dominasi kepemilikan dan kegiatan pihak asing dalam sektor perbankan nasional di masa mendatang? selain itu dengan diberikannya kesempatan mendirikan bank umum kepada pihak asing
			bekerjasama dengan warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia artinya kita sudah tidak mengenal lagi natinya perbedaan perlakuan antara bank asing dengan bank nasional, atau dengan kata lain terhadap bank umum asing dan bank umum nasional diberikan perlakuan yang sama. Fraksi Persatuan pembangunan minta penjelasan dari pemerintah dan bagaimana antisifasnya. Dalam rancangan undang-undang ini.

**Sumber:** Diolah dari Buku II Sekretariat Komisi VIII Sekjen DPR RI 1998

Berdasarkan wawancara dengan Dr. Hj. Marwah Daud Ibrahim sebagai pelaku perumusan undang-undang perbankan Tahun 1998 menegaskan, bahwa dalam perumusan terkait dengan data psikologis dikatakan terlalu singkat dan adanya kontroversial dalam pembentukannya. Ia juga menjelaskan bahwa undang-undang perbankan tersebut membuka peluang untuk dimiliki asing sehingga secara otomatis deviden mengarah pada pihak asing, bahkan memungkinkan merugikan rakyat. Indikatornya adalah, adanya tekanan dari berbagai pihak dalam perumusannya serta kesepakatan yang ada dalam undang-undang perbankan ini dinilai tidak akomodatif.

Terkait dengan data situasional, dijelaskan bahwa tidak semua aspirasi dan informasi diakses dalam rumusannya. Begitu pula dengan transparansi dari parlemen yang tidak memberikan ruang kepada publik untuk mengontrolnya. Hal ini disebabkan karena sistem sosialisasi belum efektif, artinya informasi hanya sebatas pada ruang tertentu. Sehingga undang-undang ini membuka kemungkinan peluang intervensi dari pihak asing. Searah dengan itu struktur sosial juga sangat labil, sehingga keputusan dalam undang-undang perbankan ini sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial yang labil. Dari sisi ekstra sosial, berdasarkan undang-undang perbankan membuka peluang kepada pemodal untuk masuk dalam kepemilikan perbankan.

Karena adanya keterbukaan dalam perbankan, sementara tidak ada proteksi terhadap modal sendiri dalam hal ini adalah modal masyarakat. Kondisi ekstra sosial ini dapat mempengaruhi sistem politik nasional yang banyak didikte oleh pihak asing. Marwah daud menilai bahwa kita sebagai bangsa sebenarnya belum siap menghadapi globalisasi, beliau merekomendasikan untuk melakukan evaluasi kembali undang-undang perbankan nasional khusus keseriusan dalam sektor perbankan dan harus berani melakukan perubahan.

Terbukanya peluang asing dalam undang-undang perbankan ini merupakan salah satu wujud nyata bahwa kepentingan WB dan IMF adalah pilar atau pemain globalisasi, bahkan ada yang mengatakan sebagai arsitek dunia. Mula-mula fokus kedua lembaga keuangan

dunia itu diarahkan ke Eropa Barat, Jepang dan negara-negara sahabat Amerika, tetapi diarahkan ke negara-negara berkembang. Tugas pokok WB sekilas cukup mulia, seperti yang ditulis digerbang markas besarnya, yaitu: “Impian kami adalah dunia yang bebas dari kemiskinan:” (*Our dream is a world free from poverty*). Namun keduanya berperan sebagai instrumen untuk membela kapitalisme internasional, mengupayakan keuntungan maksimal bagi korporasi-korporasi besar, dan melestarikan dominasi ekonomi Amerika. Pembagian kerja masing-masing dapat dilukiskan sebagai berikut: WB memberikan pinjaman jangka panjang ke negara-negara berkembang untuk mendanai proyek-proyek pembangunan. Sedangkan IMF memilih mana negara-negara yang perlu dibantu untuk mencapai stabilitas ekonomi dan finansialnya serta memberikan arahan-arahan (baca “tekanan-tekanan”) apa yang harus dikerjakan oleh negara yang mendapat bantuan hutang. Keduanya seringkali berkegiatan tumpang-tindih dan satu hal yang dipegang keduanya sebagai “akidah” adalah apa yang dinamakan SAP (*structural adjustment programs*).

Mendapatkan bantuan hutang, negara-negara berkembang harus melaksanakan SAP yang didiktekan secara sepihak. Bila elite nasional yang begitu tunduk dan patuh pada kemauan IMF dan WB, elite nasional negara berkembang itu akan dipuji dengan segala pujian bohong-bohongan sampai elite nasional itu tidak sadarkan diri. Elite nasional negara-negara tertentu yang sudah menjadi hamba sahaya IMF dan WB itu diberi khutbah yang harus dijalankan. Khutbah itu kira-kira: supaya dapat membayar hutang, pemerintah harus mengisi kocek nasional dengan jalan menjual aset negara (BUMN) dan persusahaan-perusahaan milik negara lainnya; anggaran belanja negara; deregulasi ekonomi dijalankan tanpa ampun; buka pasar secara penuh dalam rangka perdagangan bebas; kurangi subsidi bagi industri lokal dan perkecil tarif dan berbagai rintangan terhadap barang impor; buka lebar-lebar ekonomi agar korporasi multinasional dapat masuk tanpa halangan; berilah izin dan kemudahan pada korporasi asing untuk

mendapat akses langsung ke sumber daya alam dengan tawaran harga yang semurah-murahnya (Amien Rais, 2008:94).

### **Kapital Negara, Swasta dan Sektor Perbankan**

Sejumlah bank tumbuh dengan pesat, terutama Bank Central Asia dan Panin Bank yang terikat dengan grup industri penting. Sistem perbankan negara telah memasok dana besar ke sektor swasta. Selama 1973/74 – 1977/78, total kredit bank Rp. 1.629 miliar diberikan kepada sektor swasta dan Rp. 1.607 miliar untuk sektor perusahaan publik dan entitas. Bank-bank pemerintah dengan terencana digunakan sebagai instrumen kebijakan pemerintah untuk membangun kelas kapitalis domestik yang kuat, bahkan jika hal itu bertentangan dengan cara-cara “normal” perbankan dan berakibat timbulnya kesulitan keuangan bank itu sendiri. Contoh yang sangat mencolok ialah akibat yang timbul terhadap beberapa bank komersial negara dalam memenuhi kebijakan kredit terhadap bisnis Pribumi kecil dan menengah.

Setelah adanya peraturan pada Tahun 1974, terdapat pembatasan bagi bank-bank pemerintah dalam memberikan kredit hanya pada perusahaan-perusahaan yang minimal 50% sahamnya dimiliki oleh golongan pribumi. Hal ini telah mengecualikan perusahaan-perusahaan besar golongan Cina yang dalam istilah perbankan sangat layak kredit. Bank negara juga diminta menyediakan kredit bagi berbagai yayasan pemerintah, bisnis kecil dan kredit Bimas kepada para petani. Kredit untuk bisnis kecil – KIK (Kredit Investasi Kecil) dan KMKP (Kredit Modal Kerja Pokok) – dibatasi maksimum sampai Rp. 10 juta kepada perusahaan dengan nilai bersih tak kurang dari Rp. 100 juta dalam industri dan konstruksi.

Sejak Tahun 1979 sampai 1980 jumlah kredit bagi KIK dan KMKP sebesar Rp. 526 miliar. Angka ini hanya 6% dari seluruh kredit bank dalam periode yang sama. Akan tetapi, angka ini harus dilihat bersama dengan kredit Bimas serta tekanan pemerintah terhadap perbankan agar memberikan kredit terutama berdasarkan kelayakan dan bukan berdasarkan agunan. Misalnya Tahun 1980, Bank Rakyat Indonesia

memberikan 80% fasilitas kreditnya kepada petani dan pengusaha kecil Pribumi dan 14% kepada bisnis besar Pribumi. Di atas semua itu, bank-bank komersial pemerintah mendapatkan tekanan untuk memberikan kredit kepada perusahaan milik para pelindung politik kuat. Fasilitas ini disebut sebagai pinjaman yang diperintahkan, dengan kata lain, dianggap sebagai hadiah, tak dapat diharapkan untuk dibayar kembali.

Bank-bank komersial kian banyak terlibat dalam memberikan utang kepada perusahaan ekonomi lemah dan juga kepada perusahaan tertentu hanya karena alasan pengaruh politiknya. Hal ini mengakibatkan bank-bank komersial negara terjerumus dalam kredit macet yang tinggi. Pada Tahun 1978, terbukti Bank Bumi Daya (BBD) memperkirakan sepertiga pinjaman yang sedang berjalan sebesar 948 juta dolar AS lewat jatuh temponya atau menjadi kredit macet. Beberapa bank komersial negara terpaksa menjadi pemegang saham dan terlibat ke dalam manajemen pada banyak perusahaan. Hal ini merupakan suatu cara yang direkomendasikan oleh bank sentral. BBD, Bapindo dan BNI 1946 terjerat cara itu dengan beberapa perusahaan yang merosot di bidang manufaktur kelistrikan, dan kabel telepon, tekstil, pengerjaan almunium. Beberapa perusahaan mengelak keterlibatan bank dalam mengontrol dan mempunyai kepemilikan secara sengaja sebagai cara menentang kebangkrutan.

Pada Juni 1981, keadaan BRI memberikan ilustrasi cara bank negara mendanai perusahaan swasta sampai sejumlah yang sesungguhnya menjadi subsidi negara terhadap kapital swasta. Permodi, Presiden Direktur BRI, menyatakan bahwa keuntungan bank kecil disebabkan oleh kebijakan pemerintah bahwa bank yang dipimpinnya memberikan bunga rendah terhadap pinjaman bisnis Pribumi yang masuk kategori prioritas. Terdapat 90% (Rp. 884 miliar) kepada kelompok non-pribumi sampai akhir Tahun 1980. Di samping keuntungan yang rendah berdasarkan kebijakan pemerintah bagi pinjaman, terdapat kredit bermasalah pada akhir 1980 sebesar Rp. 133 miliar dan Rp. 65 miliar diantaranya tidak dapat ditagih. Masalah timbul dengan terjadinya keprihatinan dan perdebatan di media massa dan kalangan bisnis.

Bahkan, Hasjim Ning, Ketua Kadin mengatakan bahwa kebijakan kredit bank pemerintah seharusnya memberikan kredit bukan dalam bentuk uang kontan, melainkan dalam bentuk barang-barang modal untuk memastikan bahwa hal itu tidak disalahgunakan (Richard Robinson. 2012:174).

**Tabel 11: Grup Bisnis Milik Orang Cina**

No	Nama	Perusahaan utama	Bidang kegiatan	Komentar
1.	Liem Sioe Liong (Soedono Salim)	Bank Central Asia	Perbankan	
2.	Go Ka Him (Dharmala Gondokusumo)	PT. Bank Pasar Warga Nugraha	Perbankan	
3.	Tan Tjoe Hing (Hendra Rahardja)	PT. Bank Harapan Sentosa	Perbankan	
4.	Ong Ka Huat (Ongko Kaharuddin)	Bank Umum Nasional Bank Surya Sakti	Perbankan	Bank Umum Nasional semula milik PNI, kemudian diambil oleh grup bisnis Cina yang dekat dengan opsus (njoo Han Siang). Ong punya kaitan bisnis dengan TD. Pardede, pengusaha pribumi.



No	Nama	Perusahaan utama	Bidang kegiatan	Komentar
5.	Liau Bung Kay (Lembana Ali)	Bank Umum Nasional	Perbankan	
6.	Pho Siong Liem &Tjia	PT. South Asia Bank	Perbankan	
7.	Lau Bi Su (Sulaeiman)	PT. Sejahtera Bank Umum	Perbankan	
8.	Lie Mouk Min (Mukmin Ali)	PT. Pan Indonesia Bank	Perbankan	Panin Bank adalah bank swasta terbesar kedua di Indonesia. Bermitra dengan Probosutedjo di PT Subentra
9.	Lie A kiat	PT Bank perkembangan Asia	Perbankan	
10	William Soerjadja & keluarga	PT Indo Commercial Bank PT Bank Malbor PT Bank Umum Bantu	Perbankan	Grup Astra
11.	Mochtar Riady	PT Bank Central Asia	Perbankan	Pemegang saham 17,5% di BCA, pemilik aset sebesar 1,5-2 juta dolar

**Sumber:** dikutip dari data Richard Robinson (2012:228)

### 5.1.2 Globalisasi dan Imprelisme Ekonomi

Mantan perdana menteri Malaysia Dr. Mahathir Mohammad, yang mengingatkan kita semua tentang bahaya neokolonialisme. Dalam pidatonya di depan *the Asia HRD Congres* di Jakarta 3 Mei 2006, Mahatir mengatakan: “Neokolonialisme bukanlah istilah khayalan yang diciptakan oleh Presiden Soekarno. Ia (neokolonialisme) itu nyata. Kita merasakannya tatkala kita hidup berada dibawah kontrol egen-egen yang dikendalikan oleh mantan penjajah kita.” (*Neo-colonialism is not a fancy term carried by President Sukarno. It is real. We feel it as we come under the control of agencies owned by our former colonial masters*). Ketika kita bangsa Indonesia, termasuk para pemimpinnya sudah melupakan ajaran Bung Karno, justru pemimpin negara tetangga kita, Malaysia yang masih mengingatnya. Mungkin bukan saja lupa tetapi secara tidak sadar sebagian kita malah sudah melawan ajaran Bung Karno dalam praktik atau kenyataan.

Mahathir mengingatkan bila negara-negara Asia ingin maju mereka harus mengubah *mindset* atau tata-pikir mereka agar benar-benar merdeka dan berdaulat. Tata-pikir bangsa-bangsa Asia yang dijajah sampai berabad-abad telah demikian kuat terpola dan berurat akar. Betapa tepatnya pandangan Mahathir itu. Kita seringkali melihat cara berpikir dan bertindak sebagai anak bangsa yang bagaikan beo yang selalu meniru-niru apa saja yang datang dari Barat. Karena para majikan dan pemikir ekonomi asing mengatakan bahwa sistem ekonomi yang paling produktif adalah sistem yang ramah pada pasar, maka sebagian dari kita mengumandangkan seruan agar ekonomi Indonesia berwatak *market-friendly*. Mereka seolah lupa bahwa pasar tak pernah punya nurani. Ideologi pasar adalah seratus persen mencari profit tanpa ada pertimbangan apa pun juga. Josep Stiglitz mengingatkan teori *invisible hand* atau tangan tidak kelihatan dalam ekonomi pasar sesungguhnya tidak nyata. Karena, “tangan” itu memang tidak ada.

**Tabel 12: Pemandangan umum fraksi Partai  
Demokrasi Indonesia**

No	ACARA	FRAKSI	KETERANGAN
1	Pemandangan umum fraksi Partai Demokrasi Indonesia Atas Rancangan undang-undang tentang perubahan Undang-undang nomor 7 tahun 1992 Tentang Perbankan	FPDI Dibacakan oleh : NICO ARYANTO Anggota Nomor : A-423	<b>TRANSPARANSI</b> Fraksi PDI mengamati bahwa salah satu masalah yang mewujudkan kelemahan dalam dunia perbankan di masa lampau adalah tidak adanya transparansi. Yang tidak bisa dilupakan ialah bahwa perbankan adalah bisnis dan masalah kepercayaan. Dengan tidak adanya transparansi dalam dunia perbankan di masa lampau dengan sendirinya memungkinkan hal-hal yang disembunyikan secara sengaja untuk kepentingan pribadi atau kelompok yang jelas-jelas merugikan kepentingan masyarakat luas, dunia usaha bahkan bank-bank yang bersangkutan sendiri. Fraksi PDI mengusulkan supaya dalam UU yang sedang dan akan dibicarakan ini harus memuat ketentuan-ketentuan dan menjamin tranparansi.

No	ACARA	FRAKSI	KETERANGAN
			<p><b>LEGAL LANDING</b>  Legal lending limit bisa menjadi permasalahan yang ruwet bila diatur secara jelas dan ketat, oleh karena bisa menjadi peluang untuk memanipulasi atau justru bisa menjerumuskan baik bank yang bersangkutan maupun nasabahnya. Pengaturan mengenai legal lending ini menjadi lebih penting karena di masa lampau banyak bank yang sebagian besar dananya digunakan untuk membiayai perusahaan-perusahaan yang bergabung di dalam kelompoknya.</p> <p><b>PROFESIONALISME</b>  Sepaimana tersebut di atas fraksi PDI mengamati bahwa selama ini bank-bank berkembang dengan sangat pesat, khususnya dalam jumlah yang melebihi tenaga-tenaga profesional yang tersedia dalam bidang masing-masing. Penempatan- tenaga-tenaga atas dasar pertimbangan kepercayaan yang diberikan kepada anggota keluarga dari para pemilik meskipun yang bersangkutan sama sekali tidak memenuhi persyaratan yang diperlukan.</p>

**Sumber:** Diolah dari Buku II Sekretariat Komisi VIII Sekjen DPR RI 1998

Benar bila dikatakan bahwa globalisasi dilihat dari beberapa segi hakekatnya adalah imrealisme ekonomi? Atau seperti kata Bung Karno dan Mahathir sebuah neokolonialisme? Sebagaimana kita

ketahui imperialisme dan kolonialisme tempo dulu bercirikan tiga hal. Pertama, ada kesenjangan kemakmuran antara negara penjajah dan negara terjajah. Kedua, hubungan antara kaum penjajah dan terjajah adalah hubungan yang eksploitatif atau bersifat menindas. Ketiga, negara terjajah sebagai pihak yang lemah, kehilangan kedaulatan dalam arti luas. Hubungan ekonomi yang eksploitatif dalam globalisasi yang terutama digerakkan oleh berbagai korporasi pada dasarnya mengarah pada konsep “*one-size-fit-all golden strait jacket*” ala Thomas L. Friedman. Menurut Friedman sebagai pembela globalisasi yang diilhami oleh neoliberalisme dan neokonservatisme, jaket pengaman buat ekonomi yang cocok untuk segala ukuran (tidak peduli negara besar atau kecil, negara maju atau terbelakang, negara industri atau negara pertanian) itu mencakup: upah buruh direndahkan untuk menekan laju inflasi; privatisasi BUMN dan memasukkan BUMN ke dalam pasar sekuritas global; menghapus tarif dan kuota agar barang bisa bergerak bebas menerobos batas-batas negara; memprioritaskan produksi barang-barang ekspor; dan membuka seluruh bidang ekonomi bagi kepemilikan asing.

Konsep perdagangan dan pasar bebas yang digambarkan oleh Friedman sudah tentu hanya menguntungkan pihak kuat dan merugikan pihak lemah. Namun sayang sekali, pihak kuat sekalipun sudah pasti menang dalam *free trade* dan *free market* itu ternyata masih saja berlaku curang. Untuk melindungi petani mereka dari kompetisi petani luar, negara-negara maju seperti Amerika, Inggris, Perancis, Jepang dan Kanada memberikan subsidi milyaran dolar sehingga pasar produk pertanian mereka tidak mungkin tertembus oleh produk pertanian negara-negara berkembang. Tujuan pokok reformasi struktural ini adalah menggusur peran negara dan menggantinya dengan lembaga-lembaga swasta dan melepaskan kekuatan-kekuatan ekonomi dari belenggu regulasi agar ekonomi pasar bebas bergerak dengan kendali sesedikit mungkin. Meminjam istilah George W. Bush yang disampaikan dalam Laporan Keamanan Nasional 2002, sistem ekonomi yang diinginkan Amerika adalah sistem di mana; “kekuatan-

kekuatan kebebasan ekonomi dan politik dapat berjaya, menaklukkan musuh-musuh kebebasan dan berbagai rintangan seperti regulasi pemerintah, pengawasan modal serta pembatasan perpindahan barang dan modal” (*The forces of economic and political freedom could flourish, vanquishing the enemies of freedom and obstacles such as government regulation, capital controls and restriction on the movement of goods and capital*) (Amien Rais, 2008:18-26).

Pengamat ekonomi Didik J Rachbini menilai perkembangan peranan asing di sektor perbankan di dalam negeri sudah sangat mengkhawatirkan. Menurut ekonom dari INDEF itu di Jakarta, Rabu (1/6/2011), peranan asing yang meningkat itu disebabkan regulasi yang tidak proporsional pada saat krisis 1998 dan hingga saat ini tak pernah ditinjau kembali. “Regulasi perbankan (di Indonesia) paling liberal dan naif dibandingkan negara-negara Asean lainnya,” menurutnya dalam sebuah diskusi yang digelar INDEF. Sejak satu dekade terakhir, lanjutnya, peranan investasi dalam negeri mengalami penurunan secara relatif dibandingkan dengan penanaman modal asing, sementara itu terjadi kemunduran pada industri nasional. Masalah mendasar, menurut dia, terletak pada regulasi pengaturan pemilikan asing pada sektor usaha strategis seperti perbankan.

Membandingkan regulasi pemilikan bank asing di sejumlah negara ASEAN seperti Malaysia bahwa bank asing yang berpartisipasi dengan bank lokal atau domestik pemilikannya dibatasi hanya sampai 30 persen. Sementara di Singapura pemilikan bank asing sampai 5, 10 dan 20 persen dengan izin negara. Sedangkan di Filipina pemilikan bank asing sampai 100 persen dibatasi hanya sampai dengan tujuh tahun setelahnya pemilikan di kurangi. Di Thailand pemilikan bank asing hingga 100 persen dibatasi hanya dalam kurun waktu 10 tahun setelah itu harus divestasi menjadi pemilik minoritas maksimum hanya sampai 49 persen. Namun, lanjut Didik, di Indonesia pemilikan bank asing sudah terjadi dan diizinkan sampai 99 persen. Investor asing, tambahnya, dapat memiliki bank melalui pembelian di pasar modal

atau pembelian terhadap bank dijual dengan cara mengundang investor strategis.

Didik mengungkapkan, saat ini bank nasional yang dimiliki asing sebanyak 21 sedangkan cabang kantor bank asing mencapai 10 dan bank campuran sebanyak 16 bank. “Aset yang dikuasai asing pada 47 bank tersebut mencapai 50,6 persen,” katanya. Untuk itu, menurut Didik, perlu disusun strategi regulasi baru pemilikan bank asing dengan meniru dan menjadikan setara dengan negara lain secara bertahap. Selama ini regulasi pemilikan bank asing di Indonesia tidak setara dengan peraturan di negara lain yang menjadi mitra Indonesia. Pemerintah perlu membuat peraturan penutup pemilikan bank oleh pihak asing sampai 100 persen sejak sekarang dan membatasinya hanya sampai 49 persen, seperti pemilikan terhadap industri media. Pada saat yang sama, tambahnya, dilakukan asas resiprositas terhadap negara lain yang melakukan investasi pada lembaga perbankan untuk membuka investasi bagi Indonesia. “Jika tidak bisa diterima maka dilakukan divestasi bertahap,” katanya. Selain itu, lanjutnya, Bank Indonesia perlu membuat peraturan membatasi kiprah bank asing di kota-kota kecil.

**Tabel 13: Pengantar Musyawarah DPR-RI Pada Rapat Pembicaraan Tingkat III Komisi VIII DPR-RI**

No	ACARA	FRAKSI/ ANGGOTA	KETERANGAN
1	Pengantar Musyawarah DPR-RI Pada Rapat Pembicaraan Tingkat III Komisi VIII DPR-RI	ANGGOTA FPP (DRS. H. M. MUKROM ASAAD)	Jadi tadi off the record, malah yang terakhir dari BI dikuadratkan off the record. Tetapi nuansanya sangat berbeda bahwa yang dijelaskan oleh Ibu Susi maupun yang dijelaskan oleh Pak Subarjo tadi, kiat-kiat itulah. Jadi kalau kiatnya dari Ibu Susi tadi biarlah kita mencapai 90%, atau mungkin juga kalau 0% itu masih kemitraan bisa juga 100% dengan 0% asal itu masih kemitraan. Menurut konsensus kita 0% juga masih tetap kemitraan bisa maksimal begitu, sehingga pada waktunya go public atau direct placement dia akan mencapai pemerataan di dalam kepemilikan. Tetapi saya kira masalah go public bukan kemauan Undang-undang, jadi kita tidak dapat mengatur dalam Undang-undang itu dia wajib go public.



No	ACARA	FRAKSI/ ANGGOTA	KETERANGAN
			<p>Sebab kita juga terbentur dengan persyaratan-persyaratan yang ada di pasar modal dalam negeri maupun di pasar modal luar negeri tentang layak tidaknya dia go public. Sehingga dikatakan di sini dapat dia go public, boleh tidak yes boleh juga go public. Kemudian mungkin kalau kita ukur kurun waktu dia go public setelah 10 tahun umpamanya. Jadi selama 10 tahun dari 0 tahun sampai 10 tahun itu, maka ownersnya adalah 100% dari pada asing dan 0% mitra dalam negeri. Dengan demikian kalau dia direct placement sebelum dia mencapai go public dia melakukan penjualan yang sifatnya penawaran umum tetapi tidak di pasar modal, sehingga berlaku direct placement bisa juga asing nantinya bertukar nama. Jadi asing membelinya asing lagi. Jadi tidak ada kemajuan di dalam proses kepemilikan itu. Sebab kalau direct placement kan tidak penawaran umum di pasar modal, sehingga penawar yang tertinggi yang terbatas seperti juga BUMN yang lalu juga semuanya juga asing. Sehingga tidak ada versi pemindahan kepemilikan pada asing dengan warga negara Indonesia tetapi asing dengan asing lainnya.</p>

No	ACARA	FRAKSI/ ANGGOTA	KETERANGAN
			Jadi dengan demikian saya kira pertama, hampir bisa kita temukan apalagi yang ditarik kepangkal oleh Fraksi ABRI tentang Pasal 16 yang menyangkut syarat-syarat pendirian itu, menyangkut syarat-syarat kepemilikan, maka pasal 22 ini adalah masalah kepemilikan itu inklusif didalamnya. Jadi tidak dapat kita langsung masalah kepemilikan kita tarik ke pasal 26. Oleh karena itu, Saudara Ketua. Banyak kita yang tidak mampu membicarakan soal ini lebih lanjut, karena seperti faktornya ini kan faktor yang tadi juga antara BI dengan Pemerintah tidak sama.

**Sumber:** Diolah dari Buku I Sekretariat Komisi VIII Sekjen DPR RI 1998

Pemerintah terutama BI sebagai regulator di sektor perbankan, seharusnya mulai berani untuk mengevaluasi kembali PP tersebut. Kondisi perbankan saat ini sudah jauh berbeda. Namun bisa dimengerti juga bahwa BI pun pasti harus membuat kalkulasi yang cermat dan hati-hati agar tidak menimbulkan gejolak perbankan yang justru kontraproduktif, misalnya ada krisis kepercayaan internal dan eksternal yang berpotensi menimbulkan gejolak finansial. Namun atas nama kedaulatan atau kepentingan nasional, pembatasan kepemilikan tersebut tetap harus dilakukan. Ada beberapa catatan yang perlu dipertimbangkan di sini.

Pertama, dominasi kepemilikan asing yang menguasai lebih dari separuh aset nasional berpotensi mengganggu sistem keuangan Indonesia. Indonesia bisa terkena imbas efek bola salju jika pemodal asing tersebut menghadapi masalah, misalnya negara asalnya

mengalami krisis finansial. Jika dampak krisis finansial global yang diawali di AS relatif tidak berimbas pada sektor perbankan, itu lebih dikarenakan perekonomian Indonesia lebih mengandalkan kegiatan ekonomi domestik yang ditopang oleh ketangguhan para pengusaha kecil atau pengusaha lokal yang tidak terlalu bergantung pada pasar ekspor. Ketergantungan kepada pasar domestik menjadi berkah tersendiri di sini. Indonesia pun dicap sebagai negara yang berhasil atau tidak terkena imbas krisis global. Namun di masa depan, tidak ada jaminan bahwa Indonesia resisten lagi terhadap gejolak finansial global, yang bisa menjalar melalui sektor perbankan.

Kedua, mengurangi dominasi asing tidak harus dilakukan secara membabi buta. Kita jangan sampai dicap sebagai negara yang anti asing tanpa disertai argumentasi atau justifikasi yang tidak melanggar prinsip atau aturan perdagangan bebas. Kita sebaiknya bisa 'bermain cantik' dan elegan untuk mengatasi masalah kepemilikan asing. Apalagi Indonesia terkesan santun dan hati-hati dalam pergaulan international. Memang perlu keberanian dalam menyikapi masalah ini. Persepsi dunia international-terutama kalangan investor asing, pun meningkat, misalnya "Soverign Rating" dari Moody atau Risk Classification Index dari OECD. Indonesia dikenal sebagai "anak baik" yang menjadi "kue lezat" yang diburu para investor asing. Namun predikat "anak baik" di dunia international menjadi ironis jika tidak mengindahkan kedaulatan dan kepentingan nasional.

Ketiga, kita juga harus melihat kesiapan pemodal lokal yang dapat mengambil alih kepemilikan asing. Tidak ada jaminan bahwa pemodal lokal mau membeli dan akhirnya berhasil menjadi pengelola bank yang handal di masa depan. Jadi mengambil alih saham asing tidak sekedar "memaksa" pemodal asing untuk melepas kepemilikannya saja. Namun, adakah pemodal atau investor nasional yang tertarik untuk memasuki sektor perbankan saat ini. Kalau toh masih bertahan di sektor perbankan, investor lokal yang menjadi pemegang saham pengendali sudah terkuras dana karena harus meningkatkan modal minimum bank sesuai dengan kerangka API. Bank yang masih dapat

dikategorikan bank umum harus menaikkan modal minimalnya sebesar Rp 100 Miliar. Bahkan jika ingin menjadi bank dengan kelas "Bank Nasional" harus mempunyai modal minimal sebesar Rp 10 Triliun. Jadi perlu diketahui kemampuan finansial para investor lokal dalam membeli saham bank, yang diperkirakan berjumlah puluhan bahkan ratusan triliun.

Keempat, mekanisme pengambilalihan pun harus dipikirkan secara cermat dan tepat. Rasanya tidak elok jika BI memaksa pemodal asing untuk hari ini juga menjual atau menyerahkan sahamnya dengan harga yang ditentukan sepihak. Salah satu model yang bisa dijadikan rujukan adalah kebijakan pelarangan kepemilikan tunggal atau yang sering disebut "*Single Presence Policy*" (SPP). Kebijakan tersebut berhasil memaksa pemodal asing untuk menjadi pemegang saham pengendali hanya di satu bank saja. Pemodal asing dari Malaysia dan Singapura pun akhirnya tunduk, dan akhirnya melepas sebagian saham di salah satu bank atau menggabungkan dua bank yang dimilikinya. Pemerintah pun memberikan tenggat waktu yang cukup untuk proses pemberlakuan kebijakan SPP ini. Menjual saham tidak seperti menjual kacang goreng. Apalagi ini saham orang asing yang mungkin ada "perlawanan", atau setidaknya-tidaknya mempertanyakan kebijakan pembatasan ini.

Kelima, BI pun pasti memperhitungkan strategi untuk mengurangi dampak negatif pembatasan kepemilikan asing terhadap persepsi dunia internasional. Saat ini, persepsi dunia International terhadap Indonesia membaik dibandingkan 10 tahun yang lalu. Walaupun sekedar persepsi yang kadang belum tentu benar, kita tidak bisa meremehkannya karena persepsi tersebut selalu menjadi rujukan para investor asing dalam melakukan investasi di sebuah negara. Andaikan BI berani membatasi kepemilikan asing, BI harus mempunyai strategi komunikasi atau relasi dengan para investor yang jitu. Membatasi kepemilikan asing di sektor perbankan bukan berarti iklim usaha di Indonesia tidak menarik lagi bagi para investor. Namun, investor asing tersebut harus tunduk kepada peraturan perundangan nasional dan mendukung kepentingan

nasional. Apalagi, perbankan nasional merupakan institusi utama yang mengelola uang yang dimiliki oleh rakyat Indonesia. Dan kepentingan nasional tersebut harus dikomunikasikan secara tepat ke dunia internasional.

Keenam, BI pasti menghitung dampak politis dari kebijakan pembatasan kepemilikan maksimal pemodal asing. Pasti ada tarik-menarik kepentingan di legislatif, atau mungkin kubu-kubu di pihak pemerintahan pun bisa tarik-ulur dalam proses penggodokan regulasi yang membatasi kepemilikan asing. Di Indonesia, keputusan atau kebijakan ekonomi masih terkooptasi oleh keputusan politik. Malah bisa jadi, hiruk-pikuk politik dalam proses pengambilan keputusannya akan lebih seru dibandingkan dengan diskusi konstruktif dalam merancang mekanisme pengambilalihan. Kubu yang merasa memperjuangkan nasionalisme atau faham ekonomi kerakyatan pasti bertarung seru dengan kubu yang condong ke kapitalisme atau pasar bebas. Mengingat pembatasan kepemilikan tersebut dilakukan dengan mengadendum atau mengganti PP No. 29 Tahun 1999, pemerintah dan BI harus berani mengambil keputusan politik, walaupun harus melewati debat panjang di panggung DPR.

Terakhir, dukungan atau partisipasi masyarakat sangat diperlukan untuk mendorong dan menjaga kebijakan pembatasan tersebut di lapangan. Sebelumnya ada persepsi bahwa bank asing selalu lebih baik kinerjanya dibandingkan bank yang dikuasai pemodal nasional. Sebenarnya bukan masalah bankir asing versus bankir lokal di sini. Masyarakat harus bisa mencermati profesionalisme di kalangan bankir, termasuk bagaimana menempatkan kepentingan masyarakat sebagai pemangku kepentingan yang utama di bisnis perbankan. Partisipasi masyarakat juga bisa dilakukan dengan berperan sebagai investor yang dapat memiliki saham bank melalui pasar modal. Salah satu mekanisme yang dapat digunakan dalam mengurangi kepemilikan asing adalah melalui jual-beli saham di pasar modal.

Aviliani menilai masuknya pihak asing ke dalam perekonomian Indonesia sebenarnya tidak menjadi masalah jika tidak mempengaruhi

jantung perekonomian dan tidak mengganggu kebutuhan rakyat banyak. “Namun masalahnya perbankan merupakan jantung perekonomian nasional saat ini, sehingga kalau tidak diperkecil batas kepemilikan asing bisa mengganggu ekonomi kita. Sekarang sudah 40 persen aset perbankan yang dimiliki asing, dan kalau tidak dikurangi jumlahnya akan terus bertambah,” katanya. Aturan mengenai bolehnya pihak asing memiliki saham bank di Indonesia hingga 99 persen diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) nomor 29/1999 mengenai pembelian saham bank umum yang dikeluarkan oleh Presiden BJ Habibie pada Mei 1999.

## 5.2 BASIS KEKUASAAN DALAM EKONOMI POLITIK

### 5.2.1 Penafsiran Tentang Kekuasaan

Konsep pasar sangat erat kaitannya dengan ide bahwa individu dapat memilih dan membuat kontrak secara sukarela. Pasar adalah struktur pembeli dan penjual yang bersifat impersonal dan tersebar di mana para pembeli dan penjual ini bekerja secara independen di dalam mengejar tujuan-tujuan pribadi mereka sendiri-sendiri. Pasar sering kali dipahami sebagai terdiri banyak orang, di mana biaya peluangnya tidak besar (karena peluang baru selalu muncul alias pasarnya bersifat optimal) dan kolusi tidak terjadi di dalamnya (karena semua pelaku pasar berkegiatan secara independen).

Dalam bukunya *Economy and Society*, Max Weber mendefinisikan kekuasaan sebagai “probabilitas bahwa seorang pelaku dalam hubungan sosial mampu melaksanakan kehendaknya sendiri biarpun ada hambatan, tanpa memperdulikan dasar-dasar untuk menentukan probabilitas itu” (1956) 1978:53) dalam Caporaso (2008:392). Tapi, biarpun faktor hambatan atau kesulitan selalu ada dalam hubungan kekuasaan dalam politik, tapi faktor hambatan ini tidaklah secara logis menjadi syarat mutlak agar sesuatu dapat disebut sebagai kekuasaan. Misalnya, seorang memanipulasi kondisi yang dihadapi orang lain sedemikian rupa sehingga orang lain akhirnya merasa perlu untuk bertindak yang dapat menguntungkan orang pertama tadi, sehingga

hambatan bagi kepentingan orang itu menjadi tersingkir. Kemampuan untuk mempersuasi dan mendorong orang lain melakukan sesuatu biasanya diterima sebagai contoh dari kekuasaan. Upaya untuk mengesahkan atau melegitimasi hubungan kekuasaan atau dengan kata lain upaya untuk menciptakan struktur kewenangan politik selalu ditandai dengan adanya upaya untuk menciptakan kesediaan masyarakat luas menerima pelaksanaan kekuasaan negara.

Biarpun ide tentang hambatan memegang peranan penting di dalam analisis kekuasaan, namun peranannya memiliki banyak jenis dan kadang-kadang tidak kentara. Hambatan bisa terjadi kita berusaha mengubah sesuatu yang pada dasarnya memang sulit untuk berubah. Ini dapat disebut sebagai hambatan alami (*natural resistance*). Tapi di sisi lain hambatan juga bisa timbul dari orang lain yang memiliki tujuan yang berbeda dari diri kita. Dari sini muncul berbagai pertanyaan tentang cara-cara apa yang dapat kita lakukan untuk melibatkan orang lain untuk mencapai tujuan kita. Yang terakhir, hambatan juga bisa berbetuk adanya atau tidak adanya institusi sosial dan politik tertentu. Institusi bisa menghambat pencapaian tujuan kita.

Kekuasaan dapat dibagi menjadi tiga; yaitu kekuasaan untuk mencapai tujuan dengan mengalahkan alam, kekuasaan terhadap orang lain dan kekuasaan bersama orang lain. Kita dapat menguasai orang lain dengan cara mengubah insentif yang diterima orang itu agar menjadi positif bagi orang itu, atau yang disebut sebagai dorongan (*inducement*), atau mengubah insentif yang diterima orang lain agar menjadi negatif, yang biasanya disebut sebagai koersi (*coercion*) atau kekuasaan. Dalam kasus ini, kita bisa mengendalikan orang lain dengan cara mengendalikan insentif yang didapatkan orang itu dari berbagai kemungkinan alternatif tindakan. Dengan melakukan dorongan atau paksaan, kita membuat orang lain merasa perlu untuk bertindak sesuai dengan yang kita inginkan. Cara yang kita gunakan itu akan disebut sebagai dorongan (*inducement*) kalau orang lain itu kita buat merasa bahwa ia akan lebih diuntungkan ketika bertindak sesuai dengan kehendak kita, dan akan disebut sebagai paksaan atau koersi

kalau orang lain itu kita buat merasa bahwa ia akan rugi ketika tidak bertindak sesuai dengan kehendak kita, di mana perasaan untung atau rugi ini akan ditentukan berdasarkan perbandingan terhadap status quo (kondisi sebelumnya).

**Tabel 14: Pengantar Musyawarah DPR-RI pada Rapat Pembicaraan Tingkat III Komisi VIII DPR-RI**

No	ACARA	FRAKSI/ ANGGOTA	KETERANGAN
1	Pengantar Musyawarah DPR-RI pada Rapat Pembicaraan Tingkat III Komisi VIII DPR-RI Pembahasan RUU tentang Perubahan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan	PEMERINTAH (DIRJEN LEMBAGA KEUANGAN)	Terima kasih Bapak Pimpinan. Sebenarnya maksud kami adalah bahwa memang di dalam menggunakan perangkat pasar modal ini adalah untuk penyebaran kepemilikan. Apakah nanti di dalam penyebaran kepemilikan itu, si pemilik akan mengurangi dari kepemilikannya itu tergantung dari pemilikannya. Tetapi ini memang salah satu dari pada efek biasanya kalau orang masuk go public, karena dia akan berusaha untuk tidak terlalu besar menanggung resiko daripada perusahaan itu sendiri. Jadi ini juga merupakan salah satu cara untuk menghindari dominasi kepemilikan. Barangkali Pak Bardjo akan menambahkan.

**Sumber:** Diolah dari Buku I Sekretariat Komisi VIII Sekjen DPR RI 1998

Drajat H. Wibowo menilai sulit untuk mengubah aturan dalam PP tersebut meski berbagai pihak menilai kepemilikan asing yang sangat besar tidak menguntungkan perekonomian nasional. “Untuk mengubah PP itu pasti prosesnya akan panjang. Keberadaan asing



di perbankan nasional harusnya menjadi pemicu dan pendorong kemajuan bank-bank BUMN. Pemerintah harus menaikkan modal bank-bank BUMN dengan berbagai cara agar perekonomian bisa terdorong,” katanya. Namun, menurutnya jika tuntutan menurunkan batas kepemilikan asing di perbankan cukup besar, yang bisa dilakukan diawal adalah mengubah UU Nomor 10/1998 mengenai Perbankan yang banyak memuat tentang liberalisasi perbankan meski tidak secara langsung menyebutkan batas maksimum kepemilikan asing.

Berdasarkan Bab IV Pasal 22 ayat 1 B disebutkan bahwa bank dapat didirikan oleh warga negara Indonesia dan atau badan hukum Indonesia dengan warga negara asing dan atau badan hukum asing secara kemitraan. Sementara pada Pasal 26 ayat 2 disebutkan warga negara Indonesia, warga negara asing, badan hukum Indonesia, dan atau badan hukum asing dapat membeli saham Bank Umum, secara langsung dan atau melalui bursa efek. “Di undang-undang ini sangat jelas kalau kita menerapkan liberalisasi ekonomi melalui perbankan dan itu boleh-boleh saja asal kita sudah memiliki jaring yang melindungi kepentingan ekonomi nasional”.

Tuntutan peninjauan ulang kepemilikan asing di perbankan nasional, BI hari ini menyatakan belum ada pembatasan kepemilikan asing, namun BI sedang mengkaji kemungkinan diterapkannya batasan maksimal kepemilikannya (Kompas.com, 30/05/11). Lalu seberapa besar penguasaan asing terhadap perbankan nasional? Hingga saat ini, total ada 47 bank yang ada kepemilikan asing, tepatnya 10 kantor cabang bank asing, 16 bank campuran, dan 21 bank nasional. Hingga Maret 2011, kepemilikan asing pada 47 bank tersebut menguasai ekuivalen 50,6 persen dari total aset perbankan nasional yang mencapai Rp 3.065 triliun (Kompas.com, 24/05/2011). Salah satu regulasi yang menjadi “biang kerok” adalah Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1999. PP tersebut dikeluarkan ketika Indonesia diterpa badai krisis moneter yang berimbang pada krisis multidimensi di Indonesia, termasuk krisis politik yang melengserkan Pak Harto. Ketika itu, pemerintah akhirnya membuka keran yang sebesar-besarnya yang memberikan peluang

kepada pemodal asing untuk dapat menguasai saham perbankan sampai 99 persen. Ketika itu, Indonesia takluk pada intervensi IMF yang tertuang dalam “*Letter of Intent*”. Selain memperoleh hutang besar dari IMF, Perbankan Indonesia pun harus rela menyerahkan diri untuk “dijajah” oleh pemodal asing. Episode pengambilalihan saham perbankan nasional pun dimulai sejak saat itu.

Pasal 3 PP- yang ditandatangani oleh B.J. Habibie tersebut menyebutkan bahwa “*Jumlah kepemilikan saham Bank oleh Warga Negara Asing dan atau Badan Hukum Asing yang diperoleh melalui pembelian secara langsung maupun melalui Bursa Efek sebanyak-banyaknya adalah 99% (sembilan puluh sembilan per seratus) dari jumlah saham Bank yang bersangkutan*”. Salah satu pertimbangan dari PP tersebut adalah “*bahwa untuk menciptakan sistem perbankan yang sehat, efisien, tangguh dan mampu bersaing dalam era globalisasi dan perdagangan bebas, diperlukan upaya yang dapat mendorong Bank memperkuat permodalannya*”. Jadi terkesan bahwa untuk memperkuat permodalan bank, Indonesia berpaling kepada para kapitalis asing. Mungkin untuk kondisi saat itu, keputusan tersebut bisa dipahami karena pengusaha Indonesia pada diterpa krisis finansial.

Kekuasaan bersama orang lain adalah lebih kompleks sifatnya. Individu tidak selalu bisa mencapai tujuannya kalau harus berusaha sendirian, sehingga tujuan itu bisa tercapai, ia harus bekerjasama dengan orang lain. kerjasama ini bisa bersifat sementara atau *ad hoc* tapi bisa juga memerlukan adanya institusi. Ketiadaan institusi bisa menghambat upaya untuk mencapai tujuan. Semua konsep kekuasaan didasarkan pada ide tentang tujuan atau kepentingan. Ketika kepentingan ini disadari oleh pelaku yang membuat keputusan (yaitu ketika pelaku itu secara sadar berusaha mengejar kepentingan mereka) maka kita dapat menyebutnya sebagai kebutuhan (*wants*), pilihan (*preference*) atau tujuan (*goal*). Ketika para pelaku tidak sadar tentang pentingnya berbagai dampak tertentu bagi dirinya, maka kita dapat menyebutnya sebagai kepentingan (*interest*). Perbedaan antara pilihan dengan kepentingan (kekuasaan terkondisikan).

### 5.2.2 Penafsiran Tentang Kepentingan

Dalam pandangan para ekonom, kepentingan secara otomatis akan diterjemahkan menjadi pilihan, dan pilihan secara otomatis berubah menjadi keputusan tentang mana dari alternatif-alternatif yang tersedia yang akan diambil. Kalau kita melihat individu membuat pilihan secara bebas, maka secara otomatis disimpulkan bahwa pilihan itu adalah sudah sesuai kepentingannya. Dan individu akan dianggap memilih secara bebas kalau kita melihat bahwa tidak ada orang lain yang memaksa dia. Konsep kepentingan semacam ini diistilahkan sebagai “kepentingan langsung” (pandangan behaviorisme dan utilitarianisme). Pemikiran lain menyebut konsep kepentingan seperti ini sebagai kepentingan “subjektif” (Flatham 1996; Balbus 1971) atau kepentingan “behavioral” (Lukes, 1974) dalam Caporaso (2008:398). Konsep kepentingan langsung ini cocok untuk konsep kekuasaan yang sederhana. Keberhasilan dalam mencapai apa yang kita anggap sebagai kepentingan kita mengindikasikan bahwa kita memiliki kekuasaan, sehingga semakin besar kekuasaan kita, maka semakin mudah kita dapat mencapai tujuan-tujuan itu. Konsep kepentingan langsung juga sesuai bagi konsep kekuasaan terhadap orang lain yaitu yang diukur berdasarkan hasil dari konflik antara kepentingan kita dengan kepentingan orang lain.

Konsep kedua dari kepentingan adalah kepentingan “riil” atau kepentingan “objektif”. Connolly (1974), mengatakan bahwa kepentingan riil ini adalah kepentingan yang berbentuk karena adanya “kesadaran akan diri sendiri” dan “pilihan” yang dibuat dengan informasi lengkap. Isac Balbus (1971:152) berpendapat bahwa kepentingan dalam artian ini bisa dikenali dengan melihat bahwa ada banyak sekali bukti yang dapat diajukan untuk membuktikan bahwa seorang individu bisa memiliki kepentingan biarpun ia tidak menyadarinya atau biarpun apa yang dianggap individu sebagai kepentingannya sebenarnya bukanlah kepentingannya yang sebenarnya. Maka dalam artian, kepentingan riil adalah kepentingan yang diimputasikan (“*imputed*”, dianggap sebagai ada pada sesuatu) kepada individu berdasarkan situasi objektif di

mana individu itu berada. Karenanya kami dapat menyebutnya sebagai kepentingan yang diimputasikan.

Dari sini tampak mengapa tadi dikatakan bahwa seseorang kapitalis tidak memiliki kekuasaan, karena kalau kepentingan kapitalis ditentukan berdasarkan kondisi objektif, maka yang menjadi kepentingan si kapitalis adalah pasar yang optimal, padahal pengejaran kepentingan pribadi oleh si kapitalis justru dapat menimbulkan kegagalan pasar (dalam artian kepentingan yang diimputasikan kepadanya atau kepentingan riil) sehingga dia dapat dikatakan tidak memiliki kekuasaan karena gagal mencapai tujuannya. Individu bisa berada dalam situasi di mana mereka tidak mampu memahami apa sebenarnya yang menjadi kepentingan riil mereka.

Individu semacam ini dapat dikatakan mengalami ketidakberdayaan total atau tidak memiliki kekuasaan sama sekali. Tapi kalau seseorang dikatakan tidak berdaya atau tidak berkuasa dalam artian ini, juga tidak berarti bahwa lalu dia dikuasai oleh orang lain manapun. Di sini kita bisa mencoba menelaah kemungkinan bahwa sebuah tatanan sosial tidak memberi kekuasaan pada siapapun, seperti yang dicetuskan oleh Hannah Arendt lewat konsepnya “penguasaan yang tidak dilakukan oleh siapapun” (*a rule by no body*) (1969). Kalau kita dapat sepakat bahwa kepentingan riil ini: (1) benar-benar ada, dan (2) berbeda dari kepentingan langsung atau kepentingan subjektif, dan (3) tidak bisa dipenuhi oleh tatanan sosial yang menciptakan kepentingan riil itu sendiri, maka kita akan mendapatkan sebuah kritikan yang didasarkan pada ide kekuasaan (atau lebih tepatnya ide tentang ketiadaan kekuasaan).

### **Sifat Hubungan Kapital Negara**

Bagaimana dampak sosial dan politik program-program proteksi dan subsidi negara terhadap modal nasional dan pribumi? Pertama, menjadi jelas bahwa kepemilikan kapital oleh orang Cina merupakan integral struktur kapitalisme Indonesia. Maka jalan pintas radikal dengan transformasi ekonomi sosialis berarti akan berkelanjutannya

elemen dominan dalam investasi domestik. Kedua, kaum kapitalis Pribumi terbukti umumnya tidak mampu mengembangkan diri keluar dari perdagangan kecil dan produksi komoditas kecil-kecil. Ketiga, sumber-sumber kapital swasta domestik, termasuk milik orang Cina, tidak mampu mencukupi untuk menggantikan modal asing, terutama dalam perusahaan-perusahaan besar di bidang industri dan pertambangan. Akibatnya, negara sendiri dipaksa mulai menjalankan peran terpenting dalam memberikan dana, kepemilikan dan manajemen dalam investasi di bidang-bidang tersebut.

Kekuatan negara, bagaimanapun juga, berada dalam dua tingkat: di tingkat kebijakan publik (fiskal, moneter dan hukum) membangun hubungan umum antara “negara” dengan “kapital”, serta tingkat hubungan dilakukan di antara para pejabat negara dengan perorangan kapitalis berdasarkan penyisihan swasta dari kekuasaan dan sumber-sumber milik negara oleh para pejabatnya. Itulah aspek “patrimonial” dari kekuasaan negara yang terbukti mengambil peran penting dalam menentukan usaha-usaha yang mana yang mempunyai prospek dan yang mana yang tidak dalam konteks kebijakan umum negara.

Kontrol terhadap alokasi dana kredit milik negara, lisensi, monopoli, kontrak dan konsesi-konsesi lain menjadi sasaran perjuangan di antara para manajer negara yang hendak menggunakannya sebagai alat untuk mengatur strategi ekonomi, faksi-faksi para birokrat politik yang menggunakan otoritas aparat negara untuk mengamankan sumber-sumber dana bagi kepentingan politik dan pribadi dan membangun basis bagi akumulasi pengikut politik dan kepentingan bisnis mereka. Seperti kasus pada Tahun 1950-an, partai-partai politik memegang hegemoni badan-badan strategis ekonomi di bawah kekuasaan para pengusaha dan departemen, seperti departemen perdagangan, Bank Industri Negara (BIN) dan Bank Negara Indonesia (BNI) menjalankan kekuasaannya untuk mengatur alokasi kredit serta berbagai macam konsesi. Lisensi, kredit dan konsesi lainnya kemudian disalurkan kepada perusahaan-perusahaan yang dimiliki sanak saudara atau sekutu politik, bahkan juga dijual secara tunai atau digunakan untuk

membangun kemitraan ekonomi di antara partai politik, para birokrat politik secara pribadi serta para individu grup-grup bisnis diantaranya sering orang Cina.

Langkah kekuasaan negara semacam itu bersifat patrimonial sekaligus juga dagang. Watak patrimonial karena para individu dan faksi politik secara pribadi menjadi elemen aparat negara dan penguasa dan badan-badan pemerintah. Dengan demikian membuat rancu batas antara kekuatan politik dan kekuasaan birokrasi. Aparat negara sekaligus menjadi pemegang kekuatan politik. Watak dagangnya dalam arti keuntungan atau “upeti” ditarik oleh negara dengan cara menciptakan monopoli perdagangan serta pengawasan politik umum terhadap akses ke keuangan negara, kontrak dan lisensi. Mekanisme dukungan memberikan basis munculnya dan terkonsolidasinya suatu keleompok kapitalis Pribumi serta menciptakan serangkaian aliansi ekonomi politik yang menjadi basis borjuasi Pribumi nasional yang kuat (Richard Robinson, 2012).

### 5.3 AFILIASI EKONOMI INTERNASIONAL

Sebenarnya merupakan cita-cita lama mengenai perdagangan bebas yang terbenam, kemudian berusaha dimunculkan kembali sebagai wadah dalam perdagangan dunia, walaupun berkali-kali berganti nama. Seperti diketahui pada tanggal desember 1993 secara *consensus* telah diterima naskah Final Act mengenai Putaran Uruguay ini. Setelah 7 tahun diadakan perundingan yang berbelit-belit, akhirnya telah diterima kata sepakat yang mengakhiri putaran Uruguay ini. Indonesia juga merupakan peserta dalam perundingan Multilateral GATT putaran Uruguay ini yang telah berhasil diterima dan diresmikan penandatanganannya di Marrakesh April 1994.

Telah diadakan persetujuan untuk membentuk apa yang dinamakan *World Trade Organization* (semula “*Multilateral Trade Organization*”), suatu organisasi untuk mengurus perdagangan Internasional yang sudah didambakan sejak semula. Namun obsesi ini tidak berjalan mulus sesuai harapan karena adanya sikap penentangan dari pihak

Amerika. Pada akhirnya, dengan selesainya Uruguay Round pada tanggal 15 Desember 1993 telah diterima pula pembentukan dari pada World Trade organization (WTO) ini. Dalam bentuk “*The Agreement Establishing the Multilateral Trade Organization*” atau “*World Trade Organization*”. (Gautama, 1997:210).

Rotasi terus berlanjut sesuai dengan tuntutan pasar dunia yang semakin terasa dekat antara satu wilayah negara dengan negara wilayah yang lain. Sesuai dengan esensinya yang mengharapkan adanya fragmentasi pasar agar konsentrasi ekonomi tidak mengalami sentra yang terpusat hanya pada satu wilayah tertentu. Hal inilah yang diharapkan dari globalisasi untuk pemerataan ekonomi dunia serta mengurangi masyarakat miskin, dimana masing-masing negara berpartisipasi dalam meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Hal ini tentunya harus didukung oleh sistem hukum yang dianut dalam suatu negara yang tentunya sebagai alat untuk mengatur dan menata proses globalisasi tersebut secara internal. Disamping itu juga, sistem hukum dianggap mampu memproteksi berbagai tekanan yang dapat merugikan salah satu partisipator. Karena tidak menutup kemungkinan adanya penetrasi interes khusus dalam ekonomi global, karena beraneka ragamnya latar sosio yuridis dari masing-masing partisipator.

**Tabel 15: Jawaban pemerintah Terhadap  
Pemandangan umum DPR-RI**

No	ACARA	FRAKSI	KETERANGAN
1	Jawaban pemerintah Terhadap Pemandangan umum DPR-RI Atas rancangan undang-undang Tentang Perubahan undang-undang nomor 7 tahun 1992 Tentang perbankan	Pemerintah : Bambang Subianto	Dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 masuknya pihak asing hanya melalui pembentukan Bank baru, yang disebut Bank Campuran. dulunya berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992, persyaratan modal disetor bagi Bank Campuran dibedakan dari Bank Nasional. pola diskriminatif tersebut tidak dapat diteruskan, sejalan dengan prinsip-prinsip GATS ( <i>general agreement on trade in service</i> ). Segala ketentuan kesehatan bank ( <i>prudential regulation</i> ) yang diterapkan bagi bank umum, sudah seharusnya berlaku sama untuk semua bank umum di Indonesia tanpa membedakan status kepemilikannya. Dengan memperhatikan hal-hal tersebut maka istilah bank campuran tidak lagi diperlukan.



No	ACARA	FRAKSI	KETERANGAN
2			<p>Mengenai pemberian kesempatan kepada pihak asing dan pembatasan kepemilikan untuk memiliki saham Bank Umum sebagaimana disampaikan oleh <b>fraksi Persatuan pembangunan</b> dan <b>fraksi karya Pembangunan</b> dapat dijelaskan bahwa yang melatarbelakangi dibukanya kesempatan yang lebih luas kepada pihak asing untuk berpartisipasi dalam pendirian/ pemilikan saham bank umum adalah karena kondisi perbankan nasional saat ini sangat membutuhkan dukungan dana yang besar untuk merestrukturisasi permodalannya. Mengingat terbatasnya sumber-sumber dana (<i>equity</i>) di dalam negeri maka diharapkan kebutuhan dana dimaksud dapat diperoleh dari investor asing. ketentuan mengenai hal ini tercantum dalam Pasal 22, 26 dan 27 RUU ini.</p>

No	ACARA	FRAKSI	KETERANGAN
			<p>Dalam Rancangan Undang-undang diberikan kesempatan yang lebih luas kepada badan hukum asing dan warga negara asing untuk memiliki bank baik melalui pendirian maupun melalui bursa efek dan penyertaan langsung. Namun demikian, dalam hal pendirian bank umum baru, Badan Hukum Asing dan WNA tersebut harus bermitra WNI dan atau Badan Hukum Indonesia.</p> <p>Mengenai pembatasan kepemilikan saham bank oleh pihak domestik sebagaimana diusulkan oleh <b>Fraksi Karya Pembangunan</b>, pemerintah sependapat dengan pembatasan yang dimaksud bahkan seyogyanya prinsip tersebut diberlakukan baik untuk pihak pemegang saham domestik maupun pihak pemegang saham asing, mengingat pembatasan kepemilikan dapat lebih menjamin adanya proses pengambilan keputusan yang didasarkan pada prinsip perbankan yang sehat karena tidak adanya pihak pemilik yang mendominasi.</p>

**Sumber:** Diolah dari Buku II Sekretariat Komisi VIII Sekjen DPR RI 1998.

Persoalan pembangunan pada umumnya, dan pembangunan hukum pada khususnya masih menyisakan problem sangat mendasar.

Problem yang paling mendasar adalah mendominasinya paradigma kekuasaan, yang mengakibatkan hukum tidak mampu memainkan peran yang sesungguhnya sebagai alat untuk mewujudkan kesejahteraan. Disamping itu Indonesia juga diperhadapkan pada transformasi global, dimana Indonesia semakin Intens dalam menghadapi isu, baik global, nasional bahkan juga isu-isu lokal. Memasuki era baru saat ini bagi masyarakat Indonesia di dalam rangka membangun hukum nasional dihadapkan pada tekanan-tekanan globalisasi perdagangan bebas. Globalisasi telah merambah hampir ke semua ranah kehidupan masyarakat, sehingga diperkirakan bakal muncul suatu *global society*.

Menurut Warassih (2005:68-72) bahwa ekspansi pasar ke negara-negara yang sedang berkembang menjadi hadirnya globalisasi ekonomi, seperti diselenggarakannya pasar bersama regional antara Negara-negara tertentu seperti AFTA, NAFTA, APEC dalam lainnya. Untuk itu, dibutuhkan perubahan sistem nilai budaya agar terwujud *Consumer Culture* yang memungkinkan produk-produk industri dapat dengan mudah dikonsumsi dalam pasar bersama tersebut. Ini merupakan rekayasa sosial dengan skala yang maha luas didukung dengan institusi-institusi ilmu pengetahuan, ekonomi, politik, dan teknologi. Semua ini bertujuan merangsang orang untuk semakin bersifat konsumtif terhadap produk-produk industri. Dengan demikian, eksistensi pasar tidak semata-mata berdimensi ekonomi tetapi juga berdimensi sosial, budaya dan politik.

Produk hukum perundang-undangan tentang Perseroan Terbatas yang mengalami beberapa kali pergantian dan perubahan yang mengarah pada penyempurnaan. Khususnya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, mengalami beberapa perubahan bab dan pasal-pasal. Diantaranya adalah menyangkut usaha yang harus memperhatikan unsur lingkungan hidup, kesejahteraan sosial serta pengelolaan perseroan yang baik dan bersih atau biasa disebut dengan *Good Corporate Governance*.

Dilihat segi bentuk badan hukumnya, persero biasa memang sama-sama memiliki bentuk perseroan terbatas (PT) sebagaimana

kebanyakan perusahaan swasta. Tetapi dengan mengacu pada Undang-Undang Perseroan Terbatas (UU PT) sekalipun, termasuk mengenai kedudukan RUPS, tetap tidak dapat menghilangkan perbedaan mendasar antara BUMN dengan Perusahaan swasta. Perbedaan mendasar antara BUMN dengan perusahaan swasta tidak terletak pada segi bentuk badan hukumnya, termasuk BUMN yang sudah menjual sebagian sahamnya di pasar modal. Melainkan terletak pada pemilikannya, BUMN berapapun kecilnya tingkat kepemilikan negara (sekurang-kurangnya memiliki 51 persen) adalah perusahaan yang dimiliki oleh Negara (Revrisond Baswir, 2003: 134).

Semua tidak terlepas dari nuansa politik hukum yang penetrasinya kental dengan berbagai kepentingan di dalam. Tentunya yang mengarah pada proses kesejahteraan bersama, namun tidak terlepas pula dari berbagai kepentingan-kepentingan pemodal yang cenderung mengedepankan nilai deviden yang lebih besar melalui regulasi ini. Terlebih lagi nuansa politik hukum yang mengakomodir kepentingan-kepentingan pihak asing yang dalam hal ini adalah memiliki modal yang cukup tinggi sehingga mampu menguasai sebagian besar modal saham dalam suatu perseroan. Sehingga dapat memiliki hak suara yang lebih banyak pula berdasarkan nilai saham yang disetornya, secara otomatis dapat mempengaruhi arah kebijakan dalam perseroan tersebut.

### **5.3.1 Rezim Moneter Internasional**

Hubungan moneter antar negara; terutama persoalan penyesuaian neraca pembayaran. Isyu ini sangat penting. Tidak ada kegiatan yang bisa mencerminkan hubungan ekonomi-politik antar negara dan hubungan antar kebijaksanaan ekonomi domestik dan luar negeri negara-negara dengan lebih jelas daripada hubungan moneter dan penyesuaian neraca pembayaran itu. Kebijakan penyesuaian neraca pembayaran dan hubungan moneter internasional melibatkan pembuatan keputusan ekonomi yang sangat teknis dan punya implikasi politik domestik maupun luar negeri yang sangat penting.

Neraca pembayaran suatu negara pada dasarnya adalah catatan mengenai jumlah semua pembayaran yang dilakukan oleh negara itu dan penduduknya kepada pihak asing dibandingkan dengan jumlah keseluruhan penerimaan negara dan penduduknya dari luar negeri dalam satu Tahun tertentu. Setiap pembayaran atau pemindahan uang keluar negeri bisa menimbulkan defisit pada neraca pembayaran negara tersebut. Setiap pembelian yang dilakukan orang asing atau pemindahan uang ke dalam negeri bisa menimbulkan surplus pada neraca pembayaran itu. Sebagian besar negara berusaha keras agar neraca pembayarannya surplus atau paling tidak seimbang ( arus uang keluar sama dengan arus uang masuk). Komponen-komponen neraca pembayaran meliputi berbagai transaksi finansial lintas batas negara yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta, yaitu perdagangan, (ekspor dan impor), jasa (perkapalan, asuransi, biaya perbankan, biaya konsultasi dan sebagainya), investasi asing langsung, investasi portofolio (saham, bond), belanja pemerintah negara dan bantuan asing.

Pada dasarnya ada tiga cara alternatif yang bisa diterapkan negara untuk memperbaiki posisi neraca pembayaran yang defisit, yaitu melalui: (i) tindakan penyesuaian internal, (ii) penyesuaian eksternal dan (iii) mencari tambahan likuiditas baru (dari pinjaman atau cadangan finansial). Apapun mekanisme penyesuaian, atau kombinasi berbagai mekanisme, yang dilihat pasti akan mempunyai dampak ekonomi-politik penting baik di dalam maupun di luar negeri. Tindakan penyesuaian internal meliputi semua kebijaksanaan yang dimaksud untuk mengurangi pembelian dari luar negeri dengan mengurangi belanja negara dan warganya di dalam maupun di luar negeri. Ini bisa berwujud kebijaksanaan menaikkan tingkat bunga bank dan pajak, sehingga tingkat pengeluaran perusahaan dan individu bisa diturunkan, maupun mengurangi belanja pemerintah dengan memotong dana untuk program di dalam dan luar negeri yang dibiayai pemerintah. Kebijaksanaan “deflasioner” ini pada dasarnya berusaha mengurangi pendapatan individu, perusahaan dan badan-

badan pemerintah yang bisa dibelanjakan di dalam maupun di luar negeri. Dengan tindakan itu, secara teoritis, neraca pembayaran negara tersebut akan membaik karena kegiatan-kegiatan impor, penanaman modal ke luar negeri, penjualan ke luar negeri, perjalanan ke luar negeri, bantuan keluar negeri, perwakilan diplomatik di luar negeri akan berkurang. Artinya berbagai pembayaran yang bisa menyebabkan defisit neraca pembayaran bisa dikurangi.

Sudah tentu negara yang melakukan tindakan penyesuaian internal itu (atau warga masyarakatnya) harus menanggung kerugian ekonomi dan politik besar. Deflasi memaksa perusahaan untuk menghentikan usahanya dan ini berarti mendorong timbulnya pengangguran. Memotong program pemerintah berarti mengorbankan bebarap tujuan kebijaksanaan domestik dan luar negeri. Beban akibat tindakan penyesuaian internal itu terutama ditanggung oleh warga negara yang melaksanakannya. Tetapi itu tidak berarti bahwa tindakan itu tidak punya dampak di luar negeri. Misalnya banyak negara di dunia menggantungkan ekspornya pada pasar raksasa di Amerika Serikat (AS). Akibatnya, ketika AS melakukan tindakan penyesuaian deflasi banyak negara di luar negeri mengalami penurunan tingkat pertumbuhan dan produksi ekonomi. Pengurangan belanja pertahanan dan bantuan asing AS bukan hanya memengaruhi keamanannya sendiri, tetapi juga keamanan dan pembangunan sejumlah besar negara di dunia.

Mekanisme penyesuaian yang kedua, yaitu tindakan eksternal, secara jelas dirancang untuk memperbaiki defisit neraca pembayaran suatu negara secara langsung mengubah aturan-aturan transaksi ekonomi luar negeri. Misalnya, ditetapkan aturan-aturan tarif dan kuota yang baru untuk membatasi impor, perusahaan yang ingin memperbesar ekspornya diberi insentif pajak. Investasi langsung maupun portopolio ke luar negeri di batasi. Perusahaan yang melakukan bisnis di luar negeri didorong untuk mempercepat repatriasi keuntungan yang diperoleh. Juga, nilai tukar mata uang bisa dievaluasi yaitu menurunkan nilai mata uang sendiri dibandingkan dengan nilai

mata uang asing. Ini diharapkan untuk mengurangi pembelian barang-barang, jasa dan kapital dari luar negeri karena apapun yang berasal dari luar negeri menjadi lebih mahal bagi penduduk negara itu. Pada saat yang sama, kebijaksanaan itu bisa mendorong orang asing untuk membeli barang, jasa dan kapital dari negara yang melakukan devaluasi, karena harganya lebih murah dari mereka. Ini semua menimbulkan pengurangan arus uang keluar dan peningkatan arus masuknya dan dengan demikian bisa memperbaiki posisi neraca pembayaran yang semula defisit itu.

Dampak kebijaksanaan penyesuaian eksternal ini memang terutama sekali akan ditanggung oleh individu, perusahaan dan pemerintah di luar negeri, bukan oleh negara yang sedang menyeimbangkan pembayaran itu. Namun kebijaksanaan ini cenderung meningkatkan inflasi domestik, menguntungkan produsen domestik yang tidak efisien, dan merugikan perusahaan-perusahaan di dalam maupun diluar negeri yang mampu bersaing di dunia internasional. Tindakan eksternal juga mengganggu pertukaran ekonomi internasional, dan akan selalu mengundang tindakan pembalasan dari negara-negara yang kepentingan ekonomi domestik dan luar negerinya dirugikan.

### 5.3.2 Tata Moneter Internasional “BRETTON WOODS”

Ketika para negarawan Barat sedang berusaha menciptakan tata perdagangan internasional sesudah Perang Dunia II dalam bentuk GATT (*The General Agreement on Tarriff and Trade*), mereka juga menciptakan tata moneter internasional melalui pembentukan International Monetary Fund (IMF) di Bertton Woods, New Hampshire Tahun 1944. Sistem perdagangan dan moneter liberal yang mewarnai kedua lembaga yang diprakarsai oleh AS itu sangat erat kaitannya. Tata ekonomi internasional liberal memerlukan arus kapital maupun barang yang bebas. Perdagangan tidak mungkin berkembang kalau arus finansial internasional dibatasi secara ketat. Ketidakstabilan tata moneter internasional dan kurang tersedianya kredit adalah penyebab kemerosotan perdagangan, peningkatan proteksioneisme dan depresi selama dasarwarsa 1930-an. Kalau negara-negara yang

menghadapi krisis defisit beraca pembayaran betul-betul menerapkan kebijaksanaan penyesuaian eksternal yang ketat, misalnya, maka tata perdagangan internasional liberal yang dirumuskan dalam GATT akan memburuk. Karena itu para perancang IMF mencoba menciptakan tata moneter internasional yang bisa mencegah nasionalisme berlebihan (merkantilisme) dalam hubungan moneter dan perdagangan yang telah menghancurkan ekonomi internasional 1930-an.

IMF memberi pinjaman pada negara-negara anggotanya agar mereka bisa menangani persoalan defisit neraca pembayaran yang *temporer*. Dengan kredit itu diharapkan negara-negara anggota IMF bisa menghindari penerapan kebijaksanaan penyesuaian internal maupun eksternal yang keras, yang bisa mengganggu ekonomi dalam negerinya, memperketat hambatan terhadap perdagangan internasional dan mengundang tindakan pembalasan dari pelaku-pelaku ekonomi di luar negeri yang dirugikan. Untuk negara-negara anggota yang mengalami persoalan neraca pembayaran *struktural*, bukan sekedar temporer, IMF menyediakan pinjaman yang hanya bisa diperoleh sesudah negara peminjam itu berusaha memperbaiki keseimbangan neraca pembayarannya melalui kebijaksanaan penyesuaian internal. Pinjaman ini bisa memperlunak dampak negatif dari kebijaksanaan deflasioner dan sekaligus dimaksud agar negara-negara yang bersangkutan tetap mampu menerapkan kebijaksanaan ekonomi luar negeri yang liberal.

Kebijaksanaan penyesuaian neraca pembayaran, IMF berusaha mendorong agar negara-negara menjauhi kebijaksanaan eksternal dan menerapkan kebijaksanaan internal, melalui insentif yang diberikan oleh pinjaman IMF. Dana yang diberikan IMF lebih merupakan sarana pemaksa agar peminjam menerapkan tindakan penyesuaian internal (yang selalu merepotkan negara yang menerapkannya) daripada sebagian sarana untuk menyelesaikan masalah defisit pembayaran. Pembatasan pinjaman dari IMF yang sangat ketat dimaksud untuk mencegah agar anggota-anggotanya yang mengalami defisit neraca pembayaran yang kronis tidak terus menerus menggantungkan diri pada dana IMF itu.



Kapital yang dikelola IMF berkembang dari \$8,8 milliyar pada Tahun 1944 menjadi kira-kira \$90 Milliyar Tahun 1985. Kapital itu dikumpulkan dari negara-negara anggotanya (152 negara) berdasar kuota masing-masing dan kuota itu ditentukan berdasarkan kemampuan ekonomi masing-masing negara (yang diukur berdasarkan indikator-indikator seperti besarnya Produk Nasional Bruto, volume perdagangan dan cadangan devisa yang dimiliki). Kuaota AS, misalnya kira-kira \$18 milliyar . biasanya, 25% dari kuota itu dibayarkan oleh anggota pada IMF dalam bentuk emas, sedang sisanya, 75% dalam bentuk mata uang nasional masing-masing. Kalau suatu negara anggota memerlukan mata uang asing untuk menyelesaikan kewajiban internasionalnya, ia diijinkan meminjam dari cadangan mata uang asing IMF dan pinjaman ini per Tahun maksimum 125% dari kuotanya. Semakin banyak pinjaman dilakukan sehingga mendekati batas kemampuan maksimumnya, semakin ketat persyaratan yang dikenakan pada negara peminjam itu. IMF menegaskan bahwa negara-negara yang ingin memperoleh kredit harus menerapkan kebijakan internal (dan kadang-kadang eksternal) dengan bimbingan multilateral (IMF) demi menyeimbangkan kembali neraca pembayaran mereka.

Kekuatan suara suatu negara anggota dalam IMF ditentukan sesuai dengan proporsi kuota negara tersebut. Sebagai penyumbang terbesar dalam IMF, AS sekarang menguasai hampir 20% suara dalam proses pembuatan keputusan IMF. Lembaga moneter internasional ini secara periodik melakukan penilaian kembali kebutuhan kapital IMF dan perubahan-perubahan posisi ekonomi masing-masing anggotanya. Berdasar penilaian inilah dilakukan penyesuaian kuota dan kekuatan suara untuk masing-masing anggotanya. Selaian melakukan fungsi pembiayaan dan penyesuaian, sistem moneter Bretton Wood ini juga mendorong pembentukan suatu rezim yang memungkinkan penukarang mata uang berbagai negara dengan mudah dan dengan kurs yang stabil. Sebagai negara dominan dalam sistem ekonomi internasional sesyдах Perang Dunia II, mata uang dollar AS menjadi inti dari tata moneter internasional. Pada waktu itu nilai dollar

dikaitkan dengan emas, yaitu \$35 sama dengan satu ons emas, dan apabila diminta AS bersedia menukarkan emasnya dengan dollar yang disimpan oleh bank-bank sentral di berbagai negara dengan nilai tukar tetap tersebut. Pada gilirannya, negara-negara lain bergabung dengan IMF menetapkan nilai mata uangnya terhadap dollar.

Negara pemilik mata uang terpenting memiliki kesempatan yang tak tertandingi untuk memperluas kehadiran ekonomi, politik dan militernya di luar negeri. Negara-negara yang memerlukan divisa khususnya sangat berkepentingan membentuk hubungan dengan negara pemilik mata uang terpenting itu karena hal ini memungkinkan mereka untuk memperoleh medium pertukaran yang paling banyak diterima oleh negara-negara di dunia. Sesudah Perang Dunia II, misalnya, berbagai negara di dunia berduyunduyun untuk memperoleh kesempatan ekspor ke AS, investasi asing langsung dari perusahaan-perusahaan AS, bantuan ekonomi dan militer AS, persetujuan tentang pendirian pangkalan militer AS, dan sebagainya. Mereka berusaha memperoleh hal-hal itu mungkin karena mereka memiliki kepentingan politik-ekonomi-keamanan yang sama dengan AS dan mungkin juga karena hubungan seperti itu sebagai alat pembayaran yang sah memungkinkan negara asal mata uang itu menikmati keistimewaan dalam bentuk dukungan internasional, atau paling tidak toleransi, terhadapnya kalau ia mengalami neraca pembayaran yang defisit yang terus menerus tanpa harus menerapkan tindakan penyesuaian yang terlalu berat untuk menyeimbangkan kembali. Defisit yang dialami negara asal mata uang internasional terpenting itu berarti masuknya mata uang itu ke dalam ekonomi internasional yang kemudian bisa dipakai oleh negara-negara lain untuk membiayai transaksi internasional. Dengan demikian, negara asal mata uang internasional itu bisa meningkatkan kehadiran dan kekuatan ekonomi-politik-militernya di luar negeri dengan tingkat anggaran belanja yang jauh melampaui pendapatannya dari luar negeri untuk selama bertahun-tahun.

Kalau negara yang dominan dalam sistem internasional itu secara terang-terangan ingin menerapkan kebijaksanaan ekspansi dan penetrasi ke luar negeri, pemilikan mata uang yang punya status tertinggi itu akan sangat memudahkan pencapaian tujuan itu. Kalaupun negara dominan itu tidak secara eksplisit menunjukkan rencana ekpansionis seperti itu, pemilikan mata uang internasional istimewa itu tetap akan membuatnya terlibat sebagai aktor internasionalis yang mempunyai kepentingan ekonomi-politik vital di seluruh dunia. Tuduhan sebagai aktor yang mementingkan kejayaan diri sendiri dan imprealistis nampaknya akan harus selalu ditanggung oleh negara yang mata uangnya menduduki status istimewa dalam ekonomi internasional.

Pengalaman bertahun-tahun sebagai pemilik mata uang berstatus istimewa itu juga membuat para pembuat keputusan negara tersebut beranggapan bahwa kepentingan ekonomi nasional negara mereka sama dengan kepentingan sistem ekonomi internasional. Serangan terhadap dollar secara naluriah mereka lihat sebagai serangan terhadap kestabilan ekonomi internasional. Melihat peranan yang dimainkan oleh dollar dalam pertukaran internasional, pandangan ini mudah dipahami. Sebaliknya, pandangan ini mengabaikan negara-negara lain yang masing-masing memiliki kepentingan ekonomi nasional sendiri dan tidak selalu setuju dengan dengan kebijaksanaan moneter internasional yang diajukan oleh Amerika Serikat. Pandangan itu juga mengabaikan kenyataan bahwa berhubungan dengan status istimewa dollar itu Amerika menikmati banyak keuntungan ekonomi dan politik, dan bahwa banyak negara lain yang tidak bisa menikmati kemudahan yang dialami Amerika dan harus mematuhi disiplin neraca pembayaran yang ketat. Pandangan itu menimbulkan sikap bahwa negara-negara lain tidak berhak menentang kebijaksanaan hubungan moneter internasional yang dianggap baik oleh negara dominan tersebut.

Susan Strange menyebut pandangan ini sebagai “*top currency syndrome*”. Ia melihat gejala itu muncul dalam perilaku Inggris dan Amerika Serikat: “Negara Top Currency” itu cenderung

mengembangkan suatu ideologi politik/ekonomi yang mengatakan (a) bahwa kepentingan domestik dan internasionalnya saling sesuai kalau tidak disebut identik, dan (b) bahwa tujuan utama negara itu adalah memengaruhi negara-negara lain agar kepentingan ekonomi nasional mereka disesuaikan dengan kepentingan pengembangan dan perluasan ekonomi internasional secara maksimum. Negara ‘*Top Currency*’ berusaha kuat menyebarkan ideologi ini dengan menggunakannya untuk memperoleh dukungan negara-negara lain bagi tindakan kerjasama dan dukungan internasional apa saja yang dianggapnya perlu untuk melindungi, mempertahankan, dan menstabilkan sistem ekonomi internasional pendapat para pemimpin asing yang menempatkan kepentingan ekonomi nasional di atas kesejahteraan internasional dipandang sebagai pengingkaran dan penentangan. Dalam keadaan seperti ini nada moral yang tinggi dengan cepat merasuk dan yang saya maksudkan dengan sindrom Top Currency itu memiliki ciri kecendrungan yang keras kepala untuk selalu membenarkan diri sendiri. (Mas’oed, 1990:113).

### 5.3.3 Dunia Ketiga Selalu Tersudut

Negara-negara sedang berkembang, yang ditandai dengan berbagai kekurangan dalam pembangunan ekonominya, selalu menghadapi masalah kekurangan modal untuk mempercepat laju pertumbuhan ekonominya. Sebaliknya, negara-negara maju sering mengalami keadaan surplus, khususnya dalam hal permodalan. Karena itu, diperlukan stimulasi aliran modal negara maju yang surplus menuju negara-negara dunia ketiga yang kekurangan modal untuk memacu pembangunan ekonominya. Arah aliran modal seperti ini mendesak dilakukan untuk menyeimbangkan keadaan ekonomi yang pincang secara mondial. Atas dasar pikiran seperti inilah bantuan luar negeri dan investasi modal asing digalakkan serta terjadi peningkatan peran lebih besar lagi bagi Bank Dunia, IMF dan lembaga-lembaga keuangan internasional lainnya. Tetapi celakanya, arus balik modal tersebut tidak seimbang dengan arus yang disalurkan secara artifisial tadi. Negara-

negara dunia ketiga tetap menjadi kawasan yang menerima sedikit aliran modal tetapi mengeluarkan sejumlah besar sumber dayanya.

Keberuntungan tetap berada di pihak dunia ketiga di dalam pergaulannya secara internasional di bidang ekonomi. Inilah setidaknya yang menjadi sorotan seorang analis dan *visiting fellow* pada *Overseas Development Centre* (ODC), Sheldon Annis. Di dalam tulisannya, *World Bank Facing Identity Crisis*, Annis melihat peran-peran yang dilakukan Bank Dunia ini semakin tidak menyelesaikan masalah yang pelik di dunia ketiga. Setelah beberapa dasawarsa usaha untuk mengalirkan modal dari dunia kesatu ke dunia ketiga, maka hasil negatifnya terlihat dalam akhir dasawarsa 1980-an. Negara-negara dunia ketiga tertimpa beratnya beban utang yang harus dibayar sehingga tidak saja menyulitkan dunia ketiga yang tertimpa utang tersebut, tetapi juga muncul krisis yang dihadapi lembaga-lembaga semacam Bank Dunia dan IMF dalam memainkan perannya.

Kritik yang keras pula datang dari Dr. Pedro Salgado, seorang ekonom nasionalis asal Philipina, dengan penilaian bahwa peran Bank Dunia atau IMF tidak berbeda dengan bank-bank biasa yang secara komersial mendapatkan keuntungan dari usaha kerja keras para nasabah, klien dan pihak-pihak yang berhubungan dengannya. Peranan seperti ini merupakan peranan komersial biasa karena selama ini banyak sekali negara-negara dunia ketiga yang justru bangkrut karena banyaknya bantuan yang didapat dari Bank Dunia sehingga harus menyisihkan sejumlah besar pendapatannya, bahkan sampai di luar batas kemampuannya. Ekonom seperti Salgado adalah segelintir pakar yang merasakan betapa negaranya harus menanggung beratnya beban utang yang harus dibayar tanpa banyak merasa manfaat dari transaksi utang tersebut, baik karena *mismanagement*, korupsi di negara pemakai, maupun kontrol yang kuat dari donornya sendiri.

**Tabel 16: Pengantar Musyawarah DPR-RI pada Rapat Pembicaraan Tingkat III Komisi VIII DPR-RI**

No	ACARA	FRAKSI/ ANGGOTA	KETERANGAN
1	Pengantar Musyawarah DPR-RI pada Rapat Pembicaraan Tingkat III Komisi VIII DPR-RI Pembahasan RUU tentang Perubahan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan	ANGGOTA FPP (DRS. H.M. MUKROM AS'AD)	Sebentar Pak Ketua. Belum bisa kali ini, apes ini tidak cukup dengan penyebaran kepemilikan ini saja untuk menjelaskan bahwa apabila dia go public itu untuk penyebaran kepemilikan, tetapi kan belum tentu itu terhindar dari posisi dominan. Kalau umpamanya yang belum di go public-kan ini masih kurang daripada 51%. Jadi tujuan daripada go public yang utama, saya kira memperkuat struktur permodalan dengan penyebaran kepemilikan. Saya kira secara konvensional sejak dulu kita menekankan penyebaran kepemilikan ini adalah tujuan daripada go public, kemudian melalui pengawasan public. Sedangkan menghindari kepemilikan dominan saya kira tidak bisa ditetapkan disini, itu 'kan pada umumnya orang baru menyerahkan 20%, nah 20% itu sudah merupakan arti daripada penyertaan kepemilikan itu, tetapi 80% masih milik daripada pendiri, dia masih dominan. Jadi tahap ini adalah tahap penyebaran kepemilikan.

No	ACARA	FRAKSI/ ANGGOTA	KETERANGAN
			<p>Jadi kalau begini bisa ditafsirkan dia harus kurang daripada 49% yang harus di go public-kan supaya tidak ada lagi posisi dominan. Jadi jangan kita terpengaruh oleh suasana kita pembahasan selama ini, sehingga kita masukkan disini, padahal 'kan penyebaran kepemilikan ini adalah merupakan tujuan secara konvensional daripada go public itu. Jadi saya minta diyakinkan lagi oleh Pemerintah, supaya jangan nanti diinterpretasikan karena adanya dominan ini kan kita harus sebarkan dibawah 50% semua, padahal 'kan belum tentu kita sepakat itu, walaupun nantinya berjalan secara alami dia, terima kasih.</p>

**Sumber:** Diolah dari Buku I Sekretariat Komisi VIII Sekjen DPR RI 1998

Persoalan pokok kedua yang selalu dihadapi oleh negara-negara berkembang adalah defisit perdagangan. Sementara itu, Bank dunia hampir selalu mengatur keadaan moneter dan berbagai kebijaksanaan ekonomi yang harus diambil di dunia ketiga. Selama ini negara dunia ketiga selalu berada di pihak yang mengalah dan tersudut paling tidak terlihat dari perkembangan *term of trade* yang tidak menguntungkan. Menurut Annis harga-harga yang harus diterima dari apa yang mereka jual sudah sedemikian buruk dan sangat menyudutkan dunia ketiga. Tekanan yang dilakukan oleh Bank Dunia terhadap Philipina, termasuk negara berkembang lainnya, untuk melakukan devaluasi sering tidak digubris dan ditolak mentah-mentah oleh para ekonom

yang berorientasi pada kepentingan nasionalnya. Tetapi sebagian negara sedang berkembang lainnya selalu mengikuti secara patuh anjuran Bank Dunia tersebut, meskipun pengaruhnya akan lebih menguntungkan dunia ke satu.

Jadi, betapa pun bangsa dunia ketiga bekerja keras maka kemajuan yang diperolehnya di bidang ekonomi tidak akan sejalan dengan usaha tersebut karena sistem yang tidak seimbang dan hanya menguntungkan satu pihak saja. Inilah krisis peran yang dihadapi oleh Bank Dunia, yang dikritik sendiri oleh beberapa dari kalangan intern mereka, seperti Seldon Annis, maupun kecaman dari ekonom di dunia ketiga, seperti Salgado. Di negara kita soal hubungan yang berkenaan dengan kebijaksanaan antar Bank Dunia dengan pemerintah masih menjadi masalah yang sangat sensitif, tetapi tidak untuk negara-negara lainnya. Di Philipina, misalnya soal-soal anjuran dan kemauan Bank Dunia di dalam laporan-laporan khususnya dibicarakan terbuka di kalangan intelektual. Baik buruknya dipertimbangkan masak-masak sehingga Philipina tidak termasuk sebagai negara yang sangat mudah menuruti kemauan Bank Dunia, meskipun posisinya sebagai negara yang tergantung menjadi penerima bantuan.

Untuk kasus kita, rasa perlu dikembangkan sistem kontrol yang efektif dalam masalah utang ini. Lembaga legislatif yang mempunyai peranan secara formal untuk masih belum berfungsi dengan baik. Masalah keterbukaan dalam kehidupan berkebangsaan khususnya dalam masalah pengelolaan bidang ekonomi, sangat penting untuk dikembangkan. Seperti pernah disinggung oleh Dr. Hadi Soesatro, masalah-masalah yang berkenaan dengan agenda Bank Dunia untuk Indonesia sudah saatnya tidak dianggap sebagai persoalan sensitif. Dengan dialog secara terbuka akan ditemukan jalur keluar yang baik dan menguntungkan, tidak saja bagi pihak pemerintah tetapi juga untuk masyarakat umum. Selama ini negara –negara dunia ketiga sering berada dalam posisi yang kurang menguntungkan. Pincangnya *term of trade* seperti yang disebut sebelumnya merupakan yang menyudutkan negara-negara sedang berkembang (Rachbini, 1995:32).



## 5.4. KONSTRUKSI KEPENTINGAN KELOMPOK

### 5.4.1 Norma dan Konstitusi

Karakter norma yang supraindividual tidak hanya bersumber dari fakta bahwa sanksi kadang-kadang dikenakan secara kolektif, sebagaimana kasus ketika anggota sebuah kelompok menghindari seorang individu, yang memberikan reputasi tertentu bagi seorang individu, atau memberikan penghargaan pada seorang individu. Karakter tersebut juga bersumber dari fakta bahwa hak-hak untuk mengontrol jenis tindakan tertentu seorang pelaku, oleh para pelaku dalam sistem tersebut, dianggap dipegang bukan oleh pelaku tersebut tetapi oleh pelaku-pelaku yang lain. dengan kata lain, norma dan penggunaan sanksi untuk melaksanakannya disahkan oleh masing-masing ahli waris. Pengesahan ini jelas bukan hanya karena para pelaku mengatakan berhak memberikan sanksi pelaku sasaran, tetapi juga karena pelaku sasaran menerima defenisi sebuah tindakan salah menerima sanksi yang dapat ditolak.

Norma gabungan muncul, hak diserahkan oleh individu-individu sebagai individu dan dianggap oleh mereka sebagai kolektivitas. Inilah hak untuk mengontrol tindakan sendiri, hak tersebut menunjukkan bagaimana individu-individu rasional menyerahkan beberapa hak kontrol atas tindakan mereka, baik dengan kompensasi ekstrinsik atau dengan ekspektasi bahwa pelaksanaan wewenang tersebut akan menguntungkan mereka. Dalam penciptaan norma gabungan, individu-individu yang secara serentak menjadi sasaran norma potensial dan ahli warisnya sebenarnya membangun sebuah relasi wewenang: sebagai individu, mereka menjadi bawahan, menyerahkan hak untuk mengontrol jenis tindakan tertentu. Dan sebagai kolektivitas, mereka menjadi atasan, mendapatkan hak tersebut sebagai kolektivitas atau pelaku kelompok. Beberapa kondisi struktural penting untuk pembentukan dan pemeliharaan norma efektif. Dalam banyak lingkungan, terutama dalam kelompok-kelompok tersebar luas tetapi juga dalam banyak kelompok lebih kecil, kondisi-kondisi tersebut tidak dijumpai. Apa yang dilaksanakan secara informal di lingkungan

seperti yang digambarkan di atas harus dilaksanakan lebih eksplisit dan formal di lingkungan lain jika individu-individu ingin mendapatkan keuntungan yang sama dengan keuntungan yang mereka peroleh dari norma gabungan dalam sistem sosial kecil dengan tingkat penutupan tinggi.

Alasan inilah perhatian eksplisit pada konstitusi menjadi penting, baik dalam praktik sosial maupun teori sosial. Konstitusi formal dalam sistem diorganisir secara lebih formal dapat dianggap analog dengan kumpulan norma dan aturan informal yang muncul dalam sistem sosial kecil dengan tingkat penutupan tinggi. Dokumen yang ditulis secara formal berjudul "*Constitution*" untuk sebuah kelompok, organisasi, atau sistem sosial lebih besar dan hanya sesuai secara longgar dengan apa yang ditunjukkan para ilmuwan sosial sebagai konstitusi sistem semacam itu menggambarkan fakta bahwa akar sosiologis konstitusi formal terletak pada norma formal dan informal. Konstitusi efektif sebuah kelompok, organisasi atau sistem sosial jauh lebih besar daripada dokumen tertulis tersebut dan memasukkan norma dan aturan tidak tertulis, juga norma dan aturan tertulis. Ketika struktur sosial tersebut tidak mendukung norma yang cukup efektif untuk memenuhi kepentingan ahli waris norma potensial maka muncul persoalan tentang pembentukan entitas kelompok eksplisit yang memiliki kekuasaan lebih besar daripada norma atau kumpulan norma.

Konstitusi yang sesuai dengan norma gabungan adalah konstitusi yang ahli warisnya memegang hak secara berkelompok dan menjadi sasaran potensial batasan atau tuntutan yang dibuat secara kelompok. Struktur inilah yang biasanya dipahami dalam teori-teori konstitusi sebagai kontrak sosial: orang-orang yang mengadakan kontrak sosial adalah orang-orang yang membuat perjanjian untuk mengatur mereka sendiri. Ketika merumuskan konstitusi dalam struktur semacam ini, orang-orang yang sama melihat diri mereka dalam dua kapasitas berkenaan dengan lembaga kelompok yang mereka ciptakan: sebagai ahli waris dan sebagai sasaran. Seorang pelaku tunggal dapat dianggap

sebagai wakil dari keseluruhan. Pada setiap orang dijumpai kepentingan ahli waris, menghasilkan lembaga yang kuat, dan kepentingan sasaran, berlawanan dengan lembaga kelompok yang kuat. Konstitusi yang didasarkan pada struktur semacam ini, Coleman, (2009:450) menamai dengan konstitusi gabungan. Kelompok-kelompok anggota dan organisasi yang diciptakan oleh para anggotanya menggambarkan lembaga kelompok dengan konstitusi gabungan.

Batas lainnya adalah konstitusi yang dirumuskan oleh satu kelompok pelaku untuk menciptakan pelaku kelompok berbeda. Ahli waris dan sasaran adalah orang-orang yang berbeda. Dalam kasus ini, bisa jadi tidak ada orang wakil, karena masing-masing menjadi ahli waris atau sasaran, yang hanya mewakili satu kelompok kepentingan. Konstitusi yang didasarkan pada jenis struktur ini, Coleman menyebutnya dengan konstitusi terpisah. Realisasi konsep ideologi ini juga tidak memadai, tetapi ideologi tersebut adalah realisasi konstitusi terpisah, yang menetapkan bahwa masyarakat diatur oleh sebuah kelas tertentu. Pembentukan lembaga dengan memakai konstitusi gabungan tidak mendukung konflik antar pribadi atau antar kelompok, karena beberapa konflik kepentingan terjadi dalam individu tersebut. Sebaliknya, pembentukan lembaga kelompok dengan memakai konstitusi terpisah harus dilakukan melalui penggunaan kekerasan, baik yang implisit dalam struktur wewenang yang ada atau yang berasal dari perang sipil.

Kesesuain situasi menuntut norma gabungan dengan situasi yang dibicarakan oleh para ahli filsafat moral dan politik sebaiknya dilihat dalam teori kontrak sosial, seperti teori kontrak sosial John Locke. Locke (1965 [1960]) berpendapat bahwa individu-individu yang rasional masing-masing memiliki hak-hak alamiah, akan berpartisipasi dalam kontrak sosial bersama untuk menyerahkan hak-hak tersebut pada sebuah wewenang pusat. Hak-hak tersebut jika dipegang dan dilaksanakan secara sentral akan menguntungkan mereka. Mereka mengorbankan hak tidak terbatas untuk mengontrol tindakan mereka

sendiri sebagai pengganti keuntungan yang mereka harapkan dari pembatasan yang sama hak-hak orang lain.

**Tabel 17 : Pengantar Musyawarah DPR-RI pada Rapat Pembicaraan Tingkat III Komisi VIII DPR-RI**

No	ACARA	FRAKSI/ ANGGOTA	KETERANGAN
1	Pengantar Musyawarah DPR-RI pada Rapat Pembicaraan Tingkat III Komisi VIII DPR-RI Pembahasan RUU tentang Perubahan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan	PEMERINTAH (DIRJEN LEMBAGA KEUANGAN)	Terima kasih Bapak Pimpinan. Sebenarnya maksud kami adalah bahwa memang di dalam menggunakan perangkat pasar modal ini adalah untuk penyebaran kepemilikan. Apakah nanti di dalam penyebaran kepemilikan itu, si pemilik akan mengurangi dari kepemilikannya itu tergantung dari pemiliknya. Tetapi ini memang salah satu dari pada efek biasanya kalau orang masuk go public, karena dia akan berusaha untuk tidak terlalu besar menanggung resiko daripada perusahaan itu sendiri.
			Jadi ini juga merupakan salah satu cara untuk menghindari dominasi kepemilikan. Barangkali Pak Bardjo akan menambahkan.

**Sumber:** Diolah dari Buku I Sekretariat Komisi VIII Sekjen DPR RI 1998.

Pengkajian kepentingan pelaku sebagai sasaran dan ahli waris dan penilaian kepentingan yang saling berlawanan ini dapat dilakukan dengan alat yang digunakan oleh Rawls (1971). Alat tersebut adalah pelekus rasional yang mementingkan diri sendiri dan ada dibalik kedok ketidaktahuan tentang masa depan. Rawls menggunakan alat tersebut untuk menanyakan apa jenis masyarakat yang akan dipilih seorang individu jika ia tidak mengetahui apa posisi (atau kumpulan posisi selama seumur hidup) yang akan ditempatinya. Rawls berpendapat bahwa pertanyaan pertama yang akan ditanyakan individu semacam itu pada dirinya sendiri: kapan kebebasan akan menjadi optimal kebebasan maksimum sama dengan kebebasan yang sama untuk semua. Pertanyaan kedua, kapan perbedaan menjadi optimal dan apa jenis perbedaan itu hanya perbedaan tersebut berfungsi untuk keuntungan orang yang setidaknya diuntungkan. Rawls berpendapat bahwa setiap individu rasional, yang dimotivasi sepenuhnya dengan urusan mementingkan diri sendiri, akan menjawab cara ini karena ia sendiri mungkin berada pada posisi yang setidaknya diuntungkan.

#### 5.4.2 Pengambilan Keputusan dan Konflik Pada Komunitas

Kajian tentang proses-proses yang menggambarkan pelaksanaan pengambilan keputusan komunitas di luar saluran-saluran yang ada dapat memberikan wawasan lebih luas ke dalam transisi mikro ke makro yang menghasilkan pilihan sosial. Dalam *Community Conflict* (Coleman, 1957), proses pengambilan keputusan dalam situasi semacam itu tidak dimulai dengan sekelompok pelaku dan peristiwa. Para pelaku dan peristiwa yang dicakup dalam hasil peristiwa tersebut sebelumnya belum ditetapkan. Peristiwa yang menjadi fokus tindakan dalam jenis situasi ini, peristiwa tentang apa pilihan sosial yang diambil, disebut peristiwa konflik. Apakah peristiwa lain dan para pelaku yang dilibatkan dalam proses bergantung pada tindakan strategis para pelaku yang memiliki kepentingan awal pada hasil peristiwa konflik tersebut.

Karakteristik umum transisi mikro ke makro dapat digali dari kajian proses pilihan sosial yang melampaui atau terletak di luar

struktur institusi formal. Pertama, biasanya ada penarikan kembali kredit (yaitu, penggunaan kekuasaan) yang dipegang secara langsung atau tidak langsung dari para pelaku yang memiliki hak kontrol atau sebagai hak kontrol atas pilihan sosial. Kedua, relevansi kekuasaan potensial pelaku jelas kelihatan, bahkan ketika kekuasaan tersebut tidak digunakan, pada dukungan yang diberikan alternatif-alternatif tertentu, dan juga dalam pengenalan alternatif. Relevansi ini jelas dalam penjiwaan yang ditunjukkan oleh para anak buah eksekutif dan oleh anggota kelompok kecil yang lemah kepada yang kuat. Penjiwaan partai politik pada pemilih menengah adalah fenomena yang sama, tetapi partai-partai penuh perhatian hanya pada kekuasaan yang diwujudkan dalam pilihan tersebut, bukan pada kekuasaan ekstra konstitusional. Proses ini, berasal dari kepentingan diri sendiri anggota bukannya kepentingan lembaga kelompok.

Ketiga, ada tekanan normatif konsensus, tidak mendukung hasil yang tidak dapat dibenarkan dari segi kebaikan kolektif, dan tidak mengambil sebuah pilihan pada keputusan tersebut. Tekanan ini jelas dalam pengambilan keputusan kelompok kecil. Sumber tersebut kelihatannya dua kriteria kebaikan sebuah hasil: bahwa kebaikan memiliki potensi tindakan tinggi dan kebaikan tidak dapat dibagi. Namun, tekanan ini kelihatannya relatif kuat dalam kolektivitas lebih besar dan dalam kolektivitas yang kurang bersatu. Penurunan tekanan terhadap konsensus ketika individu-individu kurang mengidentifikasi dengan kelompok tersebut kelihatannya akibat karena setiap individu bertindak lebih penuh sebagai agen untuk dirinya sendiri sebagai objek dan kurang penuh sebagai agen untuk tindakan kelompok sebagai objek.

Keempat, sering ada beberapa institusi untuk mendapatkan informasi tentang implikasi hasil alternatif disosialisasikan dari kepentingan pribadi para pelaku yang memberikan informasi tersebut. Institusi semacam itu yang paling umum adalah diskusi terbuka implikasi hasil. Namun, ketika kekuasaan sangat tidak simetris, orang dengan sedikit kekuasaan terdorong untuk terlibat penjiwaan

dalam diskusi yang tidak terstruktur. Penggunaan institusi untuk menanggapi insentif tersebut bisa jadi demi kepentingan eksekutif yang kuat (meskipun bukan demi kepentingan anggota kelompok yang kuat ketika tidak seorang pun memiliki cukup kekuasaan untuk mempengaruhi sebuah keputusan) dan bisa jadi jelas dalam pengenalan beberapa bentuk perbedaan pendapat terstruktur eksekutif. Tujuan eksekutif kelihatannya berasal dari kriteria kedua kebaikan hasil, yaitu kriteria kebenaran.

Kelima, pada periode pendahulu sebuah keputusan, ada perhatian yang difokuskan pada ketergantungan peristiwa lain pada hasil pilihan sosial. Periode ini juga dapat digambarkan sebagai menjelaskan implikasi hasil tidak langsung. Periode ini jelas dalam diskusi diperluas pengambilan keputusan kelompok kecil, dalam pengenalan masalah baru ke dalam proses pengambilan keputusan komunitas eksekutif ketika sebuah institusi perbedaan pendapat terstruktur dioperasikan. Menfokuskan perhatian pada ketergantungan peristiwa lain pada peristiwa yang hasilnya diputuskan melalui pilihan sosial kelihatannya berhubungan dengan agenda tersebut, sebuah bidang pekerjaan yang dimulai untuk menunjukkan kepentingan besar pada teori pilihan sosial formal. Salah satu sumber kepentingan sebuah agenda terletak pada saling ketergantungan peristiwa-peristiwa berbeda yang harus diambil keputusannya oleh kolektivitas tertentu. Karena saling ketergantungan ini, kontrol agenda dapat menjadi elemen paling penting untuk menentukan hasil.

## **5.5 REKONSTRUKSI EKONOMI NASIONAL**

### **5.5.1 Kondisi ekonomi yang melahirkan nilai faktual yang tidak semu**

Semua konsep kekuasaan didasarkan pada ide tentang tujuan atau kepentingan. Ketika kepentingan ini disadari oleh pelaku yang membuat keputusan (yaitu ketika pelaku itu sadar berusaha mengejar kepentingan mereka) maka kita dapat menyebutnya sebagai kebutuhan (*wants*), pilihan (*preference*) atau tujuan (*goal*). Ketika pelaku tidak

sadar tentang pentingnya berbagai dampak tertentu bagi dirinya, maka kita dapat menyebutnya sebagai kepentingan (*interest*). Berdasar pada hal diatas, terlihat adanya kekuasaan terkondisi yang mendelegasikan tujuan dan kepentingan kekuasaannya pada yang dikuasai. Dalam artian bahwa pihak yang sebenarnya dikuasai itu berusaha untuk mencapai apa yang menurut mereka sendiri adalah tujuan mereka, tapi sebenarnya justru menguntungkan pihak yang lebih berkuasa. Maka pihak yang dikuasai bekerja untuk mencapai tujuan mereka sendiri tapi justru dengan begitu membuat pihak lain juga mencapai tujuan mereka dan akhirnya merugikan diri sendiri (James. Caporaso dan David P.Levine, 2008:425-426).

Caporaso menegaskan, ini baru masuk akal hanya jika pihak yang dikuasai itu sebenarnya memiliki “kepentingan riil” yang berbeda dengan dan bertentangan dengan kepentingan yang mereka anggap adalah kepentingan diri mereka sendiri yang mereka kejar. Maka konsep kekuasaan terkondisi menyatakan bahwa tidak perlu ada hubungan antara pelaksanaan kekuasaan dengan perlawanan secara terang-terangan dan bahwa tidak perlu ada hubungan antara niatan atau tujuan yang disadari dengan kepentingan riil yang tidak disadari oleh mereka yang dikuasai. Jelas bahwa kekuasaan terkondisi yang dimaksud, bahwa kekuasaan akan dikatakan ada ketika sebuah tatanan sosial bekerja sedemikian rupa sehingga memuaskan kebutuhan dari beberapa kalangan tertentu dan menyesatkan kesadaran dari kalangan-kalangan yang lain sehingga mengira bahwa kepentingan dari kalangan-kalangan yang diuntungkan itu adalah sama dengan kepentingan mereka sendiri.



**Tabel 18 : Pengantar Musyawarah DPR-RI pada Rapat  
Pembicaraan Tingkat IV Komisi VIII DPR-RI**

NO	ACARA	FRAKSI	KETERANGAN
1	Pengantar Musyawarah DPR-RI pada Rapat Pembicaraan Tingkat IV Komisi VIII DPR-RI Pembahasan RUU tentang Perubahan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan	PEMERINTAH (DIRJEN LEMBAGA KEUANGAN)	Jadi memang ada tahapannya. Kalau didirikan, ada kemungkinan bahwa katakanlah 90% itu asing dan atau Indonesia, atau satu orang Indonesia, sekian badan hukum asing, itu juga bisa. Tetapi yang penting bahwa kepemilikannya sekarang itu menuju kepada pemerataan yang kita tunjukkan bahwa ini bisa masuk di dalam go public. Jadi di dalam jangka sesuatu, bank-bank ini harus menjual sahamnya kepada go public. Jadi bisa dilihat, kalau itu tidak dilakukan dengan pergi ke pasar bursa, itu juga bisa membeli saham bank umum baik secara langsung maupun melalui bursa efek. Jadi tentang kepemilikan ini yang harus kita lihat memang berbeda dengan saat pendiriannya.

NO	ACARA	FRAKSI	KETERANGAN
			<p>Sebagaimana Bapak-bapak dan Ibu ketahui bahwa Indonesia ini memang sekarang ini sangat memerlukan investasi terutama di dalam sektor perbankan. Ini mohon off the record, karena memang tujuannya untuk tidak didengar oleh umum terutama untuk asing. Ini salah satunya adalah bahwa kalau sektor perbankan yang memerlukan tambahan modal, tambahan investasi tidak ditolong, dimasa depan kita tidak tahu mau kemana, jadi justru pada saat pendirian ini, kita haramkan ada investasi masuk. Investasi kalau kita tawarkan kepada orang Indonesia, atau investro Indonesia pada saat sekarang kondisinya memang tidak memungkinkan kita akan bisa menolong sektor perbankan.</p>

**Sumber:** Diolah dari Buku I Sekretariat Komisi VIII Sekjen DPR RI 1998.

Menurut hemat penulis, hal inilah yang "*membius*" penentu kebijakan (penguasa) dalam hal privatisasi BUMN untuk kepentingan para kapitalis (pemilik modal). Di mana kepentingan-kepentingan jangka panjangnya dititipkan pada negara-negara yang sedang berkembang dan berkembang. Sehingga secara internal, kepentingan para kapitalis mengkrystal pada kelompok elite serta penentu kebijakan yang berusaha melanggengkan kepentingannya

sendiri. Yang mengarah pada eksploitasi aset-aset negara melalui regulasi-regulasi yang mendukung kepentingan tersebut. Ditambah lagi dengan kepentingan-kepentingan kelompok elite internal (dalam negara sendiri) yang berusaha untuk mempertahankan status sosialnya melalui berbagai kebijakan dan menjaga ketat “*titipan kepentingan*” dari pemilik modal (Asing).

Rangkaian dari tahapan bahwa “kekuasaan atas orang lain” tidak bekerja secara langsung, seperti dalam penafsiran sederhana sebelumnya, tetapi bekerja secara langsung lewat sistem atau tatanan sosial secara keseluruhan. Kekuasaan adalah kekuasaan dari tatanan sosial yang menguasai beberapa-tapi tidak semua dari orang-orang dalam masyarakat. Caporaso kemudian menambahkan, dua penafsiran tentang hal ini: *pertama*, mereka memahami kepentingan riil mereka (yaitu mereka yang berkuasa) merancang tatanan sosial sedemikian rupa sehingga mengkondisikan orang lain agar salah dalam memahami kepentingan mereka sedemikian rupa menguntungkan penguasa. Inilah termasuk alasan atau strategi yang dipakai kelompok pendukung dalam memperjuangkan privatisasi. Yang memberi makna kekuasaan, (1) kemampuan untuk merancang institusi-institusi sosial (yang berbentuk privatisasi BUMN), (2) kemampuan untuk mengkondisikan orang lain, dan (3) pengkondisian terhadap orang lain tidak mempengaruhi para penguasa, karena para penguasa tetap memahami apa yang sebenarnya kepentingan riil mereka.

Menurut penafsiran *Kedua*, baik penguasa maupun mereka yang dikuasai sama-sama dilahirkan ke dalam tatanan sosial yang sudah terbentuk yang sama-sama mengkondisikan penguasa maupun mereka yang dikuasai agar sama-sama merasa perlu mempertahankan kelangsungan dari tatanan sosial itu. Dalam tatanan ini ada yang diuntungkan dan ada yang tidak diuntungkan. Maka konsep kekuasaan terkondisi dalam penafsiran kedua ini memandang bahwa kekuasaan itu berada dalam tatanan sosial itu sendiri sementara mereka yang diuntungkan oleh tatanan itu hanya memiliki kekuasaan dalam arti tidak langsung. Hal inilah yang dilakukan secara serius oleh IMF dan

Bank Dunia dalam penjaminan modal terhadap negara berkembang serta disuarakannya globalisasi dunia. Yang kaitannya sekarang ini, Indonesia terlena dengan rancangan tersebut sehingga nilai-nilai sosial ekonomi yang tertuang dalam pasal 33 UUD 1945 tidak dapat dijabarkan melalui regulasi yang melahirkan ekspektasi semu terhadap cita-cita bangsa.

### 5.5.2 Reformasi Ekonomi (Pemerintah)

Pola transisi menuju demokrasi yang melibatkan kerjasama antar pemerintah dan oposisi demokratis, yaitu pola “transisi melalui transaksi” (menurut Share) atau “transformasi” dan “*transplacement*” (menurut Huntinton). Pertanyaannya adalah: insentif apa yang bisa menarik minat pemerintah untuk menanggapi tuntutan masyarakatnya dan mengambil insentif melalui proses transisi menuju demokrasi (pola transformasi)? Apa yang bisa membuat pemerintah melakukan negosiasi dan “bargaining” dengan pemimpin gerakan demokrasi (pola “*transplacement*”? Yang bisa menjadi insentif bagi pemerintah sehingga mau membuka diri terhadap pengaruh dari anggota masyarakatnya tentu saja adalah kebutuhannya untuk menyelesaikan persoalan yang cukup mendasar dan strategis.

Salah satu isu akhir-akhir ini barangkali adalah menyangkut dinamika akumulasi dan ekspansi kapital, terutama upaya memproduksi kondisi-kondisi yang memungkinkannya. Seperti sudah umum diketahui, kondisi bagi proses akumulasi dan ekspansi kapital yang cukup mantap sejak pertengahan 1970-an terguncang hebat oleh kemerosotan harga minyak Tahun 1982-1983 dan kemudian lebih parah lagi tahun 1985-1986. Krisis itu mendorong pemerintah melakukan reformasi ekonomi menuruti jalan yang direkomendasikan oleh komunitas bisnis internasional, terutama Bank Dunia dan IMF. Inilah yang kita kenal dengan kebijakan deregulasi.

**Tabel 19: Pengantar Musyawarah DPR-RI pada Rapat Pembicaraan Tingkat IV Komisi VIII DPR-RI**

No	ACARA	FRAKSI	KETERANGAN
1	Pengantar Musyawarah DPR-RI pada Rapat Pembicaraan Tingkat IV Komisi VIII DPR-RI Pembahasan RUU tentang Perubahan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan	<b>ANGGOTA FPP (DRS. H.M. MUKROM AS'AD)</b>	Jadi tadi off the record, malah yang terakhir dari BI dikuadratkan off the record. Tetapi nuansanya sangat berbeda bahwa yang dijelaskan oleh Ibu Susi maupun yang dijelaskan oleh Pak Subarjo tadi, kiat-kiat itulah. Jadi kalau kiatnya dari Ibu Susi tadi biarlah kita mencapai 90%, atau mungkin juga kalau 0% itu masih kemitraan bisa juga 100% dengan 0% asal itu masih kemitraan. Menurut konsensus kita 0% juga masih tetap kemitraan bisa maksimal begitu, sehingga pada waktunya go public atau direct placement dia akan mencapai pemerataan di dalam kepemilikan. Tetapi saya kira masalah go public bukan kemauan Undang-undang, jadi kita tidak dapat mengatur dalam Undang-undang itu dia wajib go public. Sebab kita juga terbentur dengan persyaratan-persyaratan yang ada di pasar modal dalam negeri maupun di pasar modal luar negeri tentang layak tidaknya dia go public.

No	ACARA	FRAKSI	KETERANGAN
			<p>Sehingga dikatakan di sini dapat dia go public, boleh tidak ya boleh juga <i>go public</i>. Kemudian mungkin kalau kita ukur kurun waktu dia go public setelah 10 tahun umpamanya. Jadi selama 10 tahun dari 0 tahun sampai 10 tahun itu, maka ownersnya adalah 100% dari pada asing dan 0% mitra dalam negeri. Dengan demikian kalau dia direct placement sebelum dia mencapai go public dia melakukan penjualan yang sifatnya penawaran umum tetapi tidak di pasar modal, sehingga berlaku direct placement bisa juga asing nantinya bertukar nama. Jadi asing membelinya asing lagi. Jadi tidak ada. kemajuan di dalam proses kepemilikan itu. Sebab kalau direct placement kan tidak penawaran umum di pasar modal, sehingga penawar yang tertinggi yang terbatas seperti juga BUMN yang lalu juga semuanya juga asing, sehingga tidak ada versi pemindahan pemilikan pada asing dengan warga negara Indonesia tetapi asing dengan asing lainnya.</p>

**Sumber:** Diolah dari Buku I Sekretariat Komisi VIII Sekjen DPR RI 1998.

Pada dasarnya, reformasi itu berwujud empat jenis kebijakan “structural adjustment” berikut: *pertama*, program stabilitas jangka

pendek atau kebijakan manajemen permintaan dalam bentuk kebijakan fiskal, moneter, dan nilai tukar mata uang dengan tujuan menurunkan tingkat permintaan agregat. Dalam hal ini pemerintah melakukan berbagai kebijakan berikut; mengurangi defisit APBN dengan memotong subsidi; menaikkan suku bunga uang (“kebijakan uang ketat”) demi mengendalikan inflasi; mempertahankan nilai tukar yang realistis (terutama melalui devaluasi September 1986). *Kedua*, kebijakan struktural demi peningkatan output melalui peningkatan efisiensi dan alokasi sumber daya dengan cara mengurangi distorsi akibat pengendalian harga, pajak, subsidi dan berbagai hambatan perdagangan.

*Ketiga*, kebijakan peningkatan kapasitas produktif ekonomi melalui penggalakan tabungan dan investasi. Misalnya, memperbaiki tabungan pemerintah melalui reformasi fiskal, meningkatkan tabungan masyarakat melalui reformasi sektor finansial, dan menggalakkan investasi dengan cara memberi insentif dan melonggarkan pembatasan. Contohnya adalah kebijakan penggalakan penarikan pajak, “Pakdes I/1987” yang menghidupkan kembali pasar modal, “Pakto 27/ 1988” yang menyebabkan menjamurnya bank-bank swasta, “Pakdes II/1988” yang menderegulasikan bisnis asuransi dan jasa finansial, “Pakem 1986” dan “Pakjun 3/1991” yang mengurangi hambatan perdagangan internasional dan memberi insentif yang sangat menarik pada investor asing, “pakjul 1983” yang bertujuan mempermudah perijinan investasi, “Pakto 23/1993” dan PP No. 24/1994.

Berbagai paket reformasi ekonomi menurut jalan neo-klasik itu mempunyai tiga sasaran penting diantaranya yaitu; penyesuaian diri terhadap pasar. Berbagai paket itu menunjukkan betapa seriusnya pemerintah menciptakan prakondisi bagi industrialisasi. Inipun masih ditambah dengan pembangunan berbagai prasarana dengan bantuan lembaga-lembaga keuangan internasional maupun negara-negara donor. Serta pembatasan intervensi negara terhadap pasar; mekanisme pasar diberi kebebasan melakukan fungsi alokasi dan distribusi sumber daya. Intervensi pemerintah dalam bentuk lisensi, pengendalian harga,

pembentukan BUMN dan sebagainya. Dianggap sumber penyakit “rent-seeking investment” karena itu dihapusakan (Mohtar Mas’oed, 2003:144).



## BAB VI

### PENUTUP

#### 6.1 KESIMPULAN

SESUAI dengan logika jika pihak yang dikuasai itu sebenarnya memiliki kepentingan riil yang berbeda dengan dan bertentangan dengan kepentingan yang mereka anggap adalah kepentingan diri mereka sendiri yang mereka kejar. Maka konsep kekuasaan terkondisi menyatakan bahwa tidak perlu ada hubungan antara pelaksanaan kekuasaan dengan perlawanan secara terang-terangan dan bahwa tidak perlu ada hubungan antara niatan atau tujuan yang disadari dengan kepentingan riil yang tidak disadari oleh mereka yang dikuasai. Jelas bahwa kekuasaan terkondisi yang dimaksud, bahwa kekuasaan akan dikatakan ada ketika sebuah tatanan sosial bekerja sedemikian rupa sehingga memuaskan kebutuhan dari beberapa kalangan tertentu dan menyesatkan kesadaran dari kalangan-kalangan yang lain sehingga mengira bahwa kepentingan dari kalangan-kalangan yang diuntungkan itu adalah sama dengan kepentingan mereka sendiri.

Hal ini merupakan rangkaian dari tahapan bahwa kekuasaan atas orang lain tidak bekerja secara langsung, seperti dalam penafsiran sederhana sebelumnya, tetapi bekerja secara langsung lewat sistem atau tatanan sosial secara keseluruhan. Kekuasaan adalah kekuasaan dari tatanan sosial yang menguasai beberapa-tapi tidak semua dari orang-orang dalam masyarakat. Olehnya itu,

ada dua penafsiran tentang hal ini: *pertama*, mereka memahami kepentingan riil mereka (yaitu mereka yang berkuasa) merancang tatanan sosial sedemikian rupa sehingga mengkondisikan orang lain agar salah dalam memahami kepentingan mereka sedemikian rupa menguntungkan penguasa. Kemampuan untuk mengondisikan orang lain, dan pengkondisian terhadap orang lain tidak mempengaruhi para penguasa, karena para penguasa tetap memahami apa yang sebenarnya kepentingan riil mereka.

Baik penguasa maupun mereka yang dikuasai sama-sama dilahirkan ke dalam tatanan sosial yang sudah terbentuk yang sama-sama mengkondisikan penguasa maupun mereka yang dikuasai agar sama-sama merasa perlu mempertahankan kelangsungan dari tatanan sosial itu. Dalam tatanan ini ada yang diuntungkan dan ada yang tidak diuntungkan. Maka konsep kekuasaan terkondisi dalam penafsiran kedua ini memandang bahwa kekuasaan itu berada dalam tatanan sosial itu sendiri sementara mereka yang diuntungkan oleh tatanan itu hanya memiliki kekuasaan dalam arti tidak langsung. Yang kaitannya sekarang ini, Indonesia terlena dengan rancangan tersebut sehingga nilai-nilai ekonomi politik yang tertuang dalam pasal 33 UUD 1945 tidak dapat dijabarkan melalui regulasi yang melahirkan ekspektasi semu terhadap cita-cita bangsa.

Berdasarkan pada pertanyaan dan pembahasan disertasi ini, ada tiga kesimpulan yang dikemukakan. *Pertama*, bahwa ternyata dalam proses perumusan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan berlangsung melalui berbagai tahapan diantaranya pembicaraan Tingkat Pertama sampai pada Tingkat Keempat. Dalam musyawarah pembicaraan Tingkat Pertama sampai pada Pembicaraan Tingkat Keempat yang paling alot pembahasannya adalah Pasal 20 sampai Pasal 28. Utamanya terkait dengan pendirian bank dan kepemilikan bank oleh asing yang diatur dalam Pasal 22 dan Pasal 26. Pada musyawarah tersebut sering muncul bahasa “*of the record*” dengan Pasal tersebut dalam pembahasan mengenai pendirian dan kepemilikan bank oleh asing tersebut. Artinya dalam proses perancangan

undang-undang ini sangat tertutup serta kosongnya partisipasi dari masyarakat, di mana DPR RI dan pemerintah merupakan pemangku amanat dari rakyat tidak terpenuhi dalam undang-undang perbankan ini. **Kedua**, Aktor-Aktor yang terlibat dalam Proses perumusan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, ternyata pemeran utamanya adalah GATT, IMF, Bank Dunia, Pemerintah serta partai politik.

Telah diadakan persetujuan untuk membentuk apa yang dinamakan *World Trade Organization* (semula "*Multilateral Trade Organization*"), suatu organisasi untuk mengurus perdagangan Internasional yang sudah didambakan sejak semula. Namun obsesi ini tidak berjalan mulus sesuai harapan karena adanya sikap penentangan dari pihak Amerika. Pada akhirnya, dengan selesainya Uruguay Round pada tanggal 15 Desember 1993 telah diterima pula pembentukan dari pada World Trade organization (WTO) ini. Dalam bentuk "*The Agreement Establishing the Multilateral Trade Organization*" atau "*World Trade Organization*". Di Indonesia perhatian terhadap masalah ini masih sangat sensitif. Rekomendasi-rekomendasi Bank Dunia maupun IMF menjadi rahasia negara yang tidak mungkin diketahui masyarakat luas dan kelompok ilmuwan. Kita meloncat ke sana ke mari dalam memilih strategi pembangunan sesuai dengan irama yang direkomendasikan Bank Dunia maupun IMF.

Di sisi lain pemerintah menggunakan kekuatannya UU No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia juga mengatur jumlah kepemilikan saham pihak Asing sampai 99% yang diperkuat dengan PP No 29 Tahun 1999, khususnya pada pasal 3 yang berbunyi "Jumlah kepemilikan saham bank oleh warga negara asing dan atau badan hukum asing yang diperoleh melalui pembelian secara langsung ataupun melalui bursa efek sebanyak-banyaknya adalah 99% dari jumlah saham yang bersangkutan". Intensitas dan ruang lingkup ini akan mengarah pada privatisasi yang tidak tertutup kemungkinan menuju liberalisasi yang bertentangan dengan konsep

ekonomi kerakyatan. **Ketiga**, Kepentingan yang mempengaruhi proses perumusan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, yakni Diantara banyak bank korporat, ada dua bank penting bentukan antara Amerika dan sekutu-sekutunya lewat konferensi Bretton Woods di akhir PD II, *World bankl* (WB) dan *Internationaly Monetary Fund* (IMF) melalui pasar bebas.

## 6.2 REKOMENDASI

Untuk melindungi aset nasional selayaknya Undang-Undang Nomor 10. Tahun 1998 tentang Perbankan ini diganti dengan Undang-Undang yang mengedepankan kepentingan rakyat banyak, karena Undang-Undang perbankan yang sekarang ini memuat kepentingan liberalisme dan kapitalisme.

## BIBLIOGRAFI

- Abdullah, Irwan. 2006. *Konstruksi dan Reproduksi Kebudayaan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Allen, Carleton K. 1964. *Law in the Making*. New York: Oxford University Press.
- Ambardi, Kuskridho. 2009. *Mengungkap Politik Kartel, Mengungkap tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*. Jakarta: Pustaka Gramedia Utama.
- Aristoteles. 1970. *Ethics*. England: Penguin Books.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asyhadie, Zaeni. 2005. *Hukum Bisnis: Prinsip dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Azis, Syamsuddin. 2011. *Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Baswir, Revrison. 2003. *Di Bawah Ancaman IMF*. Yogyakarta: Koalisi Anati Utang (KAU).
- Barker, Chris. 2008. *Cultural Studies, Teori dan Praktek*. Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- Bentham, Jeremy. 2006. *Teori Perundang-Undangan: Prinsip-prinsip legislasi, hukum perdata dan hukum pidana*. Bandung: Nuansa.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

- Burkun, Michael. 1968. *Law Without Society*, P.92
- Carleton K, Allen. 1964. *Law in the Making*. New York: Oxford University Press.
- Chilcote, Ronald H. 2007. *Teori Perbandingan Politik : Penelurusan Paradigma*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Davidson I, Daniel V. 1987. *Comprehensive Business Law, Principle and Case*. Boston Massachusetts: Kent Publish Company
- Davidson II, Daniel V. 1987. *Comprehensive Business Law, Principle and Case*. Boston Massachusetts: Kent Publish Company
- Davidson, Daniel V. 1987. *Comprehensive Business Law, Principle and Case*. Boston Massachusetts: Kent Publish Company.
- Deliarinov, 2006. *Ekonomi Politik*. Jakarta: Erlangga
- De Tocqueville, Alexis. 2005. *Alexis De Tocqueville tentang Revolusi, Demokrasi, dan Masyarakat*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Dennis, Wrong H. (ed.). 2003. *Max Weber: Sebuah Khasanah*. Yogyakarta: Ikon
- Dacey, A.V. 2007. *Pengantar Hukum Konstitusi*. Bandung: Nusamedia.
- Duverger, Mourice. 2007. *Sosiologi Politik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- E. Utrecht. 1983. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: PT.Ichtiar Baru dan Sinar Harapan.
- Erllich, Eugen. 1936. *Fundamental Principels of The Sociology of Law*.
- Fariad Wijaya dan Soetatwo Hadiwegeno. 1991. *Lembaga-Lembaga Keuangan dan Bank:Perkembangan, Teori dan Kebijakan*. Yogyakarta: BPFE
- Friedman, Lawrence M. 2009. *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*. Bandung: Nusa Media.
- Fuady, Munir. 2002. *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Perlindungan Pemegang Saham Minoritas*. Bandung: Utomo.

- \_\_\_\_\_. 1994. *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek, Bagian Kesatu*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Gautama, Sudargo. 1997. *Hukum Dagang Internasional*. Bandung: Alumni
- Giddens, Anthony dan Jonathan H. Turner. 2008. *Social Theory Today: Panduan Sistematis Tradisi dan Tren Terdepan Teori Sosial*. Yogyakarta: Putaka Pelajar.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Teori Strukturasi: Dasar-Dasar Pembentukan Struktur Sosial Masysrakat*. Yogyakarta: Pustaka pelajar.
- Hart, H.L.A. 1986, *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Law Series.
- Held, David. 2006. *Models of Democracy*. Jakarta: Akbar Tandjung Intitute.
- Hutabarat, Martin H. 1996. *Hukum dan Politik Indonesia: Tinjauan Analisis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Penerbit Pustaka Sinar Harapan.
- Ife, Jim. 2006. 2008. *Community Development: Alternatif Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Irmayanto, Juli dkk. 1998. *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*. Jakarta: Media Ekonomi Publishing (MEP) Fakultas Ekonomi Universitas Trisakti.
- Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model legislasi parlementer dalam sistem presidensial Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Iwardono Sp. 1991. *Uang dan Bank*. Yogyakarta: BPFE.
- James, A Caporaso dan Levine David P. 2008. *Teori-teori Ekonomi Politik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Jumhana, Muhammad. 2000. *Hukum Perbankan Di Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Kansil, C.S.T. dan Christine S.T. Kansil, 2001, *Hukum Perusahaan Indonesia (Aspek Hukum Dalam Ekonomi)*. Jakarta: PT. PradnyaParamita.

- \_\_\_\_\_. 2006. *Pokok-pokok Pengetahuan Hukum Dagang Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Kelsen, Hans. 2006. *Teori Umum tentang Hukum Dan negara*. Bandung: Nusamedia
- \_\_\_\_\_. 2008. *Teori Hukum Murni*. Bandung: Nusamedia Jakarta.
- Kennard, William N. 1978. "Banks and Service" Dalam *The Encyclopedia Americana International Edition*, Volume 3. United State: Americana Corporation.
- Khaerandy, Ridwan. 2006. *Pengantar Hukum Dagang*. Yogyakarta: FH UII.
- Mahfud MD, Muhammad. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Hukum Tak Kunjung Tegak*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Mas'ood, Mohtar. 1990. *Ekonomi Politik Internasional*. Yogyakarta, Universitas Gadjah Mada.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Negara, Kapital dan Demokrasi*. Yogyakarta, Pustaka pelajar.
- Milamarta, Misahardi. 2002. *Hak Pemegang Saham Minoritas dalam rangka Good Corporate Governance*. Jakarta: Pascasarjana UI.
- Muljono, Eugenia Liliawati. 1999. *Susunan dalam Satu Naskah dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998*. Jakarta: Harvarindo.
- Nugroho, Riant. 2009. *Publik Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Philippe, Nonet dan Selznick Philip. 2008. *Hukum Responsif*. Bandung: Nusa Media.



- Polanyi, Karl. 2003. *Transformasi besar: Asal Usul politik dan Ekonomi Zaman Sekarang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Pound, Roscoe. 1952. *Justice according to Law*. New Haven USA: Yale University Press.
- Pramono, Nindyo. 2001. *Sertifikasi Saham PT Go Publik dan Hukum Pasar Modal di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Bunga Rampai Hukum Bisnis Aktual*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Purnadi, Purbacaraka. 1978. *Perihal Kaedah Hukum*. Bandung: Alumni.
- Purnadi, Purbacaraka dan Soerjono Soekanto. 1980. *Aneka Cara Pembedaan Hukum*. Bandung: Alumni.
- Rahardjo M.Dawam. 2003. *Evaluasi Dampak Amandemen UUD 1945 Terhadap Perekonomian di Indonesia*. Jurnal UNISIA N0.49/ XXVI/III/.
- Rahardjo, Satjipto. 1980. *Hukum Masyarakat dan Pembangunan*. Bandung:
- Rachbini, Didik J. 1995. *Resiko Pembangunan yang dibimbing Utang*. Jakarta, Grasindo
- Rais, Amien. 2008. *Agenda Mendesak bangsa: Selamatkan Indonesia!*. Yogyakarta: PT. Mizan Publika.
- Reed, Edward W dan Edward K. Giil. 1995. *Bank Umum*. Jakarta: Bumi Aksara
- Ritzer, George. 2008. *Teori Sosiologi: Dari teori Sosiologi Klasik Sampai Perkembangan Mutakhir Teori Sosial Postmodern*. Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- Robinso, Richard. 2012. *Soeharto dan Bangkitnya Kapitalisme Di Indonesia,.* Jakarta: Komunitas Bambo
- Russell, Betrand. 2007. *Sejarah Filsafat Barat: Kaitannya dengan Kondisi Sosio-Politik Zaman Kuno Hingga Sekarang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Saragih, Bintang Regen. 2006. *Politik Hukum*. Bandung: Utomo.

- Shklar, Judith N. 1986. *Legalism: Law, Morals, and Political Trials*. Cambridge USA: Harvard University Press.
- Siamat, Dahlan. 1993. *Manajemen Bank Umum*. Jakarta: Intermedia
- Singh, Rajendra. 2010. *Gerakan Sosial Baru*. Yogyakarta: Resist Book.
- Sjahdeini, Sutan Remy. 1994. "Sudah Memadaiakah Perlindungan yang Diberikan oleh Hukum kepada Nasabah Penyimpan Dana". *Orasi Ilmiah dalam rangka Memperingati Dies Natalis XL/Lustrum VIII Universitas Airlangga*. Surabaya: Universitas Airlangga.
- Strong, C.F. 2008. *Konstitusi-Konstitusi Modern: Studi Perbandingan Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*. Bandung: Nusamedia.
- Suyatno, Thomas dkk. 2001. *Kelembagaan Perbankan*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. 1998 *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Usman, Rahmadi. 1999. Pengantar Hukum Perbankan. Banjarmasin: Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat.
- Usman, Rahmadi. 2001. *Aspek-Aspek Hukum Perbankan Di Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Warassih, Esmi. 2005. *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologi*. Semarang: Suryandaru Utama.
- Widjaya, I.G.Rai. 2000. *Hukum Perusahaan, Berbagai Peraturan dan Pelaksanaan Undang-Undang di Bidang Usaha*. Jakarta: Kesaint Blanc-IKAPI.
- Wrihatnolo Randy R. dan Riant Nugroho Dwidjowijoto. 2007. *Manajemen Pemberdayaan: sebuah pengantar dan panduan untuk pemberdayaan masyarakat*.
- Yustika, Ahmad Erani. 2009. *Ekonomi Politik, Kajian Teoritis dan Analisis Empiris*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

**Peraturan Perundang-undangan:**

Undang-Undang Dasar 1945 (terutama pasal 33).

Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 7 tahun 1992 tentang perbankan.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing Trade Organization*.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang penggabungan, peleburan dan pengambilalihan Perseroan Terbatas.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1999 tentang Badan Penyehatan perbankan Nasional.

Internet :

<http://id.berita.yahoo.com/kemilikan-asing-di-perbankan-harus-untungkan-perekonomian-153612403.html>

<http://ekonomi.kompasiana.com/moneter/2011/05/30/menyoal-kepemilikan-asing-di-perbankan-nasional/>

<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/xml/2011/06/02/1001453/Asing.di.Perbankan.Mengkhawatirkan>.

[http://www.mail-archive.com/ekonomi\\_nasional@yahoogroups.com/msg07611.html](http://www.mail-archive.com/ekonomi_nasional@yahoogroups.com/msg07611.html)

<http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0106/02/ekonomi/sjam14.htm>

[http://id.wikipedia.org/wiki/Eko\\_Edi\\_Putranto](http://id.wikipedia.org/wiki/Eko_Edi_Putranto)

<http://www.kabarsaham.com/2011/bi-putusan-kasus-citibank-hari-ini.html>

Tuesday, April 26th, 2011 | General

<http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/hukum/10/12/17/152898-betulkah-ada-dana-rp-100-miliar->

untuk-muluskan-uu-otoritas-jasa-keuangan Edisi. 30/XXX  
VII/15 - 21 September 2008

<http://www.tempo.co.id/hg/mbmtempo/free/opini.html>

<http://www.tempo.co/hg/hukum/2009/11/14/brk,20091114-208353.id.html>

<http://perilakuorganisasi.com/teori-ketergantungan-terhadap-sumber-daya-resource-dependence-theory.html#more-597>

<http://www.neraca.co.id/2012/06/13/kepemilikan-asing-di-bank-lokal/>

<http://bisnis-jabar.com/index.php/berita/akuisisi-bank-danamon-apa-manfaatnya>

Surat Kabar

Kompas, 7 Mei 20012.

Warta Ekonomi, 21 Mei 1990

Warta Ekonomi, 11 Januari 1999

Tempo, 23-29 Mei 1999

## Lampiran 1 : Pembicaraan Tingkat Pertama

### LAPORAN SINGKAT RAPAT BADAN MUSYAWARAH

- Tahun : 1998-1999  
Masa sidang : I  
Sifat : tertutup  
Rapat ke : 1  
Pukul : 10.15 s/d 15.15 WIB  
Tempat : Karnadharasamiti II (KK II)  
Ketua : Hari Sabarno, SIP.MBA.MM  
Sekretaris : Sitti Nurhayati Daud.SH.  
Acara : 1. Membicarakan pembahasan dan penanganan atas RUU tentang perubahan UU No 7 Tahun 1992 tentang Perbankan  
2. Membicarakan dan membahas peristiwa kerusakan pertengahan bulan Mei 1998 dan peristiwa tanjung perioik 1998 serta relevansi kemungkinannya pembentukan Tim pencari Fakta DPR RI  
3. Membicarakan perubahan acara rapat-rapat DPR RI Masa Persidangan I Tahun sidang 1998-1999  
4. Lain- lain  
Hadir : 1. Pimpinan DPR RI: Hari Sabarno, SIP.MBA.MM  
2. Anggota Badan Musyawarah:  
- 42 anggota tetap  
- 21 anggota pengganti  
3. Pimpinan alat kelengkapan DPR RI:  
Komisi I-VIII, BURT dan BKSAP  
4. Penghubung sekretariat negara:  
- Pratygnyo,.SE.  
- Drs. Lagiman, M.Si  
5. Sekretariat Jenderal

## KEPUTUSAN

Rapat Badan Musyawarah tanggal 20 Agustus 1998 dibuka pada pukul 10.15. WIB dan dinyatakan tertutup. Acara Rapat Bamus pada hari ini setelah mendapat persetujuan dari anggota Bamus adalah sebagai berikut:

1. Membicarakan pembahasan dan penanganan atas RUU tentang perubahan UU No 7 Tahun 1992 tentang Perbankan
2. Membicarakan dan membahas peristiwa kerusakan pertengahan bulan Mei 1998 dan peristiwa tanjung periok 1998 serta relevansi kemungkinannya pembentukan Tim pencari Fakta DPR RI
3. Membicarakan perubahan acara rapat-rapat DPR RI Masa Persidangan I Tahun sidang 1998-1999
4. Lain- lain

### I. MEMBICARAKAN PEMBAHASAN DAN PENANGANAN ATAS RUU TENTANG PERUBAHAN UU NO 7 TAHUN 1992 TENTANG PERBANKAN

Sehubungan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang dianggap sudah sangat mendesak untuk diubah/diganti guna perkembangan Perbankan nasional, DPR RI telah menerima:

- a. Rancangan Undang-Undang dari pemerintah dengan Amanat Presiden Nomor R.08/PU/VIII/1998 tanggal 4 Agustus 1998 berupa Rancangan undang-undang tentang **Perubahan** Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.
- b. Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR yakni Rancangan Undang-Undang tentang Perbankan untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, yang telah diajukan kepada Pimpinan DPR RI tanggal 24 Juli 1998. Namun Rancangan Undang-Undang tersebut belum melalui mekanisme/proses untuk diputuskan menjadi Rancangan Undang-Undang Usul inisiatif DPR.

Berkaitan dengan hal tersebut Rapat Badan Musyawarah menyepakati bahwa, dalam pembahasan selanjutnya atas perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan tersebut, Naskah Rancangan Undang-Undang usul inisiatif/ Rancangan Undang-Undang tentang Perbankan dari DPR akan digunakan sebagai **sandingan dan referensi utama** yang akan dipakai oleh semua fraksi dalam setiap pembahasan dengan pemerintah. Adapun penanganan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Badan Musyawarah memutuskan untuk ditangani oleh komisi VIII DPR RI. Jadwal pembahasan atas RUU tentang perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang perbankan tersebut disetujui sebagai berikut:

1. Senin, 24 Agustus 1998

Pembicaraan Tk. I/ keterangan pemerintah atas RUU tentang perubahan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

2. Selasa, 1 September 1998

Pembicaraan Tk. II/ pandangan umum para anggota terhadap keterangan pemerintah atas RUU tentang perubahan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

3. Senin, 7 September 1998

Pembicaraan Tk. II/ jawaban pemerintah terhadap pandangan umum para anggota atas RUU tentang perubahan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

4. Tanggal 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, September 1998

Pembicaraan Tk. III/ rapat-rapat kerja dengan pemerintah atas RUU tentang perubahan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

5. Selasa, 29 September 1998

Pembicaraan Tk. IV/ pengambilan keputusan atas RUU tentang perubahan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

## II. MEMBICARAKAN DAN MEMBAHAS PERISTIWA KERUSUHAN PERTENGAHAN BULAN MEI 1998 DAN PERISTIWA TANJUNG PERIOK 1998 SERTA RELEVANSI KEMUNGKINANNYA PEMBENTUKAN TIM PENCARI FAKTA DPR RI

Sesuai dengan tuntutan dan aspirasi masyarakat yang berkembang berkaitan dengan kasus-kasus yang terjadi pada pertengahan bulan Mei 1998 yang lalu, maka Badan Musyawarah menugaskan komisi I DPR RI, untuk menindak lanjuti serta mengambil langkah-langkah yang diperlukan berkaitan dengan kasus-kasus tersebut sesuai dengan tugas dan kewenangannya. Sedangkan pembicaraan mengenai kemungkinan pembentukan “tim pencari fakta” DPR RI meminta untuk peristiwa tanjung Priok 1984, disepakati ditunda untuk dibicarakan pada acara rapat Badan Musyawarah berikutnya.

## III. MEMBICARAKAN PERUBAHAN ACARA RAPAT-RAPAT DPR RI MASA PERSIDANGAN I TAHUN SIDANG 1998-1999

## IV. LAIN- LAIN.



## **Lampiran 2 : Penjelasan Menteri Keuangan Mewakili Pemerintah Mengenai Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan**

**Saudara ketua dan Anggota Derwan yang terhormat,**

Perkenan kami menjelaskan pokok-pokok Rancangan Undang-undang tentang Perubahan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

### **Kepemilikan Bank**

Dalam Rancangan Undang-undang ini diberikan peluang yang lebih besar bagi badan hukum asing dan warga negara asing untuk dapat mendirikan Bank Umum di Indonesia dengan bermitrakan warga negara Indonesia dan atau badan hukum Indonesia. Selain melalui pendirian, kepemilikan pihak asing dimaksud dapat dilakukan dengan cara pengalihan saham bank, baik secara langsung (*direct placement*) maupun melalui bursa. Dalam Rancangan Undang-undang ini jumlah maksimum persentase kepemilikan asing tidak terdapat pembatasan lagi. Ketentuan yang memuat aspek kepemilikan bank tercantum pada Pasal 1 angka 16, angka 17, dan angka 18 dalam Rancangan Undang-undang.

### **Badan Khusus Penyehatan Perbankan**

Pembinaan dan pengawasan bank berdasarkan Rancangan Undang-undang ini tetap dilakukan oleh Bank Indonesia. Dalam Rancangan Undang-undang ini ditetapkan pula bahwa apabila terdapat kesulitan-kesulitan dalam sistem perbankan yang berdampak pada perekonomian nasional, dan bila untuk mengatasi kesulitan tersebut diperlukan peranan pemerintah, maka pemerintah dapat membentuk badan khusus dengan tugas melakukan upaya penyehatan perbankan. Untuk memungkinkan pelaksanaan tugasnya maka kepada badan khusus dimaksud diberikan berbagai kewenangan antara lain:

- Mengambil alih kewenangan pemegang saham bank dalam penyehata;
- Mengambil alih dan melaksanakan segala hak, kewenangan-kewenangan dan kekuasaan pengurus bank;
- Menjual atau mengalihkan kekayaan bank baik secara langsung maupun penawaran umum;
- Melakukan penyertaan modal pad bank, dan;
- Melakukan tindakan-tindakan lain yang diperlukan dalam rangka upaya penyehatan perbankan.

Ketentuan mengenai badan khusus untuk penyehatan perbankan nasional dimuat dalam Pasal 1 angka 26 di dalam Rancangan Undang-undang.

**Saudara Ketua dan para Anggota Dewan Terhormat,**

Perubahan atas undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan diharapkan dapat memberikan landasan hukum yang lebih mantap sebagai dasar untuk meningkatkan kualitas pembinaan dan pengawasan bank agar sektor perbankan menjadi dapat lebih diandalkan dan upaya mengatasi permasalahan yang dihadapi dapat dilakukan sebaik-baiknya. Keberhasilan dalam pembinaan lembaga perbankan kiranya tidak terlepas dari upaya peningkatan sistem dan mekanisme pengawasan lembaga perbankan. Untuk itu penyempurnaan terhadap sistem pengawasan perlu dilakukan dan dikembangkan sesuai dengan standar perbankan internasional. Di samping itu, untuk mendukung sistem pengawasan yang lebih efektif dan efisien, juga perlu dilakukan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia di sektor perbankan.

**Sidang Dewan yang terhormat,**

Kami menyadari bahwa meskipun rancangan undang-undang ini telah diupayakan untuk disusun sebaik-baiknya dengan memperhatikan berbagai aspirasi yang berkembang di masyarakat, namun tidak tertutup kemungkinan untuk dilakukan upaya penyempurnaan. Oleh karena itu Dewan yang terhormat bersama pemerintah diharapkan dapat menyempurnakan Rancangan Undang-undang ini sehingga

apabila telah disahkan sebagai undang-undang dapat menjadi landasan hukum perbankan yang kokoh bagi perbankan di Indonesia.

Harapan kami, dewan yang terhormat memberikan prioritas untuk melakukan pembahasan terhadap rancangan undang-undang dimaksud. Perkenankan kami mengucapkan terima kasih atas perhatian Saudara Ketua dan para anggota dewan yang terhormat atas penjelasan mengenai Rancangan Undang-undang tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Semoga Tuhan Yang Maha Esa senantiasa memberikan petunjuknya, bimbingan dan perlindungan-Nya kepada kita semua dalam melaksanakan tugas konstitusional untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemajuan bangsa dan negara.

**Sekian dan terima kasih.**

**Wassalmu Alaikum Wr.Wb.**

**Jakarta, 24 Agustus 1998**

**A.N. PEMERINTAH  
MENTERI KEUANGAN**

**BAMBANG SUBIANTO**

### Lampiran 3 : Pembicaraan Tingkat Kedua

#### PEMANDANGAN UMUM FRAKSI ABRI ATAS RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PERUBAHAN UNDANG- UNDANG NOMOR 7 TAHUN 1992 TENTANG PERBANKAN

**Assalamu Alaikum Wr.Wb.**

**Salam sejahtera bagi kita semua.**

**Yth. Saudara Pimpinan Rapat.**

**Yth. Saudara Menteri Keuangan selaku wakil Pemerintah beserta Staf.**

**Yth. Para anggota dewan, undangan dan hadirin yang kami hormati.**

Pertama-tama marilah kita panjatkan puji dan syukur kehadapan Tuhan Yang Maha kuasa atas perkenan-Nya, kita pada hari ini berada dalam keadaan sehat wal'afiat untuk dapat mengikuri Rapat Paripurna DPR-RI, dalam acara Pemandangan Umum fraksi-fraksi terhadap RUU tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

**Saudara Pimpinan Rapat dan Hadirin yang kami hormati,**

Kita sadar bahwa kondisi perbankan Indonesia sudah rawan sejak sebelum terjadi krisis moneter, dikarenakan lemahnya struktur perbankan, lemahnya *law enforcement* dan pengawasan. Rendahnya kualitas fortopolio pinjaman, dan rontoknya sektor riil, dan banyak bank bermasalah dikarenakan kualitas manajemen, rawannya maturity profile dari likuiditas perbankan (dana deposito) hanya berjangka pendek. Kondisi perbankan diperburuk dengan terjadinya krisis moneter yang ditandai dengan bergejolaknya nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing yang antara lain mempersulit likuiditas perbankan. Sehubungan dengan hal tersebut di atas maka semakin

terasa bahwa diperlukan berbagai penyempurnaan untuk memungkinkan terbentuknya sistem perbankan yang tangguh.

Dalam kaitan itulah berbagai aspek tentang pengaturan disektor perbankan sangat diperlukan sehingga diharapkan dapat mengatasi berbagai masalah dan kesulitan yang dihadapi sektor perbankan dewasa ini. Berdasarkan situasi tersebut di atas, fraksi ABRI sangat mendukung perlu segera diperbaiki undang-undang perbankan yang telah ada karena sejalan dengan tuntutan reformasi di bidang ekonomi. Oleh karena itu fraksi ABRI sependapat dengan langkah pemerintah yang telah menyampaikan RUU perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

**Saudara Pimpinan Rapat dan hadirin yang kami hormati,**

Sejalan dengan alasan yang dikemukakan di atas serta dengan berpedoman pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta GBHN 1998, fraksi ABRI dalam membahas RUU Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan ini, menggunakan pendekatan pokok-pokok pikiran:

Pertama : bahwa perubahan UU tentang perbankan memiliki peranan yang strategis mengingat bank sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat untuk menunjang pelaksanaan pembangunan nasional. untuk itu substansi materi RUU haruslah lebih komprehensif yaitu benar-benar memperhatikan aspek filosofinya, yuridis, sosial dan tidak bertentangan dengan UU lainnya.

Kedua : bahwa perubahan UU tentang perbankan harus menampung aspirasi yang berkembang seperti keberadaan bank syariah, rahasia bank yang tidak hanya menguntungkan satu pihak, serta sejalan dengan kehendak untuk mewujudkan independensi BI, kemudahan penyidikan guna memberikan ruang gerak bagi upaya peningkatan kontrol masyarakat terhadap lembaga perbankan, dst.

**Hadirin yang kami hormati,**

Berdasarkan pokok-pokok pikiran di atas dan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta mendengar aspirasi masyarakat dalam era reformasi ini, maka Fraksi ABRI memberikan tanggapan terhadap RUU tentang perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang perbankan:

Pertama : dalam konsideran menimbang pada umumnya mengandung tiga aspek utama yaitu, aspek filosofis, aspek yuridis, dan aspek sosial. Ketiga aspek ini mendukung pemikiran mengapa, kenapa undang-undang tersebut diperlukan. Pada umumnya aspeknya aspek filosofis mengacu kepada arahan pembangunan sebagai perwujudan nilai-nilai dari Pancasila, sedangkan aspek yuridis mengacu pada UUD 1945 dan UU terkait. Demikian pola aspek sosial mengacu kepada kebutuhan riil saat ini. Sejalan dengan perkembangan lingkungan strategis baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Konsideran menimbang RUU ini hanya memuat aspek sosial. Untuk itu fraksi ABRI meminta penjelasan lebih lanjut.

Ketujuh : dalam Pasal 37A ayat (1) pada kalimat “Pemerintah dapat membentuk badan khusus dalam rangka penyehatan perbankan”. Fraksi ABRI menanyakan apakah tidak duplikasi dengan tugas dan fungsi BI, serta apakah dengan adanya Pasal 37A ayat (1) tidak mengurangi independensi BI sebagai Bank Sentral. Disamping itu perlu dipertegas tentang kriteria situasi, yang dinilai membahayakan perekonomian nasional yang dijadikan dasar utama pembentukan badan khusus. Agar penilaian kondisi tersebut lebih objektif, maka Fraksi ABRI berpendapat perlu pemerintah mengkonsultasikan kepada DPR terlebih dahulu sebelum Pasal 37A diberlakukan, dst.

**Sidang dewan yang kami hormati,**

Berdasarkan pokok-pokok pikiran dan pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas, fraksi ABRI DPR-RI mengatakan “setuju RUU tentang Perubahan UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan untuk dibicarakan dan dibahas lebih lanjut dalam pembicaraan tingkat III”. Akhirnya fraksi ABRI mengucapkan terima kasih kepada saudara Pimpinan sidang, saudara Menteri keuangan beserta jajarannya, para anggota dewan, media massa baik elektronik maupun cetak serta hadirin sekalian yang dengan sabar telah mengikuti Pemandangan Umum Fraksi ABRI ini. Semoga Tuhan Yang Maha Kuasa memberikan bimbingan dan petunjuk-Nya bagi kita semua.

Jakarta, 1 September 1998

MENGETAHUI  
WAKIL KETUA FRAKSI ABRI

Ttd

H. ACHMAD ROESTANDI,SH  
A-441

FRAKSI ABRI DPR-RI  
JURU BICARA

Ttd

FADLI SAALDIN  
A-429

**Lampiran 4 : Pemandangan Umum Fraksi Karya Pembangunan  
Mengenai Rancangan Undang-Undang Tentang  
Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992  
Tentang Perbankan**

Disampaikan oleh : OKE FREDY SUPI

Anggota FKP DPR-RI No : 177

**Assalamu Alaikum Wr.Wb.**

**Yth. Saudara Pimpinan Sidang Paripurna.**

**Yth. Saudara Menteri Keuangan yang mewakili Pemerintah.**

**Yth. Para anggota dewan serta para hadirin yang kami hormati.**

**Saudara Ketua dan Saudara Menteri Keuangan yang Mewakili  
Pemerintah yang terhormat.**

Langkah-langkah di bidang keuangan dan perbankan bersama-sama dengan berbagai kebijaksanaan deregulasi lainnya pada beberapa waktu lalu telah membawa pengaruh negatif di sendi kehidupan perekonomian Indonesia serta lingkungan dunia usaha yang pada akhirnya telah membawa pengaruh pula terhadap pertumbuhan ekonomi yang negatif. ekonomi yang tadinya tumbuh di atas 5-6% per Tahun selama hampir seperempat abad terakhir akan mengalami kontraksi setidak-tidaknya kurang lebih sebesar 15% pada Tahun 1998 dan tingkat laju inflasi diperkirakan akan berada pada tingkat di atas 50%. Perbankan dan dunia usaha nasional telah mengalami kesulitan yang berat dan menghentikan usahanya akibat dari mahalnya tingkat suku bunga kredit yaitu di atas 60%, besarnya depresiasi nilai tukar rupiah, ketatnya likuiditas dan merosotnya indeks harga saham secara tajam. Akibatnya, pengangguran terbuka akan meningkat secara drastis dan jumlah penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan



bertambah dengan cepat, dan menyebabkan krisis ekonomi yang berkepanjangan.

Di dalam kredit program masa yang lalu, jumlah, arah penggunaan, kelas nasabah maupun tingkat suku bunga kredit ditentukan oleh pemerintah dan resiko kredit pun diambil oleh negara. Kemampuan internal bank-bank swasta juga tidak banyak berbeda dengan bank negara. Bahkan banyak di antara bank swasta tersebut digunakan oleh pemiliknya untuk memobilisasi dana dari masyarakat dan Bank Indonesia untuk membiayai kegiatan usaha anak-anak perusahaannya yang tidak jelas ujung pangkalnya. Di dalam realita implementasi aturan legal lending limits ternyata masih jauh dari harapan. Beberapa pemilik bank swasta itu bahkan membawa kabur uang milik nasabah serta kredit dari Bank Indonesia. Berbagai kasus perbankan seperti Bank Summa, Bank Asia Pacific dan BHS mencerminkan bahwa konsentrasi kredit pada anak perusahaan sendiri merupakan pangkal penyebab memburuknya kondisi keuangan berbagai bank nasional. Selain itu, situasi makro ekonomi yang makin memburuk juga memacu memburuknya bank-bank.

**Saudara Ketua, Saudara Menteri Keuangan, dan hadirin yang terhormat.**

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan seperti diuraikan tersebut, Fraksi Karya Pembangunan DPR-RI mengajukan berbagai permasalahan dan pandangan sebagai berikut:

**A. Referensi Yuridis**

Menurut FKP, di dalam perbankan nasional, misi yang diemban di dalam kaitannya dengan pembangunan nasional adalah mengusahakan tersedianya sumber pembiayaan yang memadai untuk mendorong ekspor guna memperoleh devisa untuk menunjang pemerataan dengan cara memperkuat pembiayaan usaha kecil, menengah dan koperasi guna memenuhi kebutuhan masyarakat.

Mengingat hal itu, FKP berpendapat bahwa aspek dari undang-undang ini perlu ditambah dengan UU No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha kecil dan UU No.1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

## B. Sistem perbankan yang ideal

Sistem perbankan nasional yang ideal pada masa mendatang adalah sistem perbankan yang secara simultan dapat mengkombinasikan sekurang-kurangnya empat aspek:

1. Mampu bersaing secara regional dan global
2. Dapat melayani kebutuhan seluruh lapisan masyarakat secara seimbang antara yang besar, menengah, dan kecil
3. Dapat mengkombinasikan sistem perbankan konvensional dengan sistem perbankan syariah
4. Dapat bersinergi dengan produk-produk lembaga keuangan nonbank, termasuk pasar modal.

Berdasarkan beberapa aspek tersebut, aspek-aspek di dalam UU No. 7 Tahun 1992 yang perlu diubah adalah yang mencakup hal-hal berikut:

### 1. Sistem operasional bank

Perlu perubahan sistem operasional perbankan yang meliputi:

- a. Kombinasi sistem bunga (konvensional) dan sistem bagi hasil (syariah)
- b. Kombinasi branch banking sistem dan unit bank sistem
- c. Strata perbankan yaitu global, lokal, kecil.

Undang-undang perbankan ini harus membangun satu sistem perbankan yang benar-benar integratif dan utuh yang bisa menyatukan seluruh lembaga-lembaga perkreditan ke dalam satu sistem yang terpadu, di mana unsur yang satu membutuhkan unsur yang lain. unsur-unsur dari sistem perbankan tersebut adalah bank sentral, bank-bank umum komersial, BPR dan lembaga-lembaga kredit pedesaan yang nyata-nyata eksis ditengah-tengah perekonomian kita dan terbukti amat besar peranan mereka di dalam melayani “the grass roots” di pedesaan. Sekarang ini lembaga-lembaga kredit pedesaan ini berada di luar sistem perbankan kita.

### 2. Kepemilikan

- a. Investasi pihak asing pada bank umum;
  - WNA atau badan hukum asing dapat menjadi pendiri bank umum bersama dengan mitra Indonesia. Kepemilikan asing harus tetap dibatasi misalnya sampai dengan maksimum 85%
  - Pihak asing dapat membeli saham bank umum, baik secara langsung maupun melalui bursa efek; akan tetapi, juga tetap ada batas maksimum, misal 85%
  - Istilah bank campuran ditiadakan.
- b. Investasi pihak domestik;

Untuk menghindari terjadinya konsentrasi kepemilikan atau penguasaan yang berlebihan, seseorang atau suatu badan hukum harus dibatasi di dalam kepemilikan sahamnya, yaitu hanya boleh sebanyak-banyaknya 20% dari keseluruhan saham yang telah dikeluarkan/ditempatkan.

**Saudara Ketua Dewan, Saudara Menteri, dan hadirin yang terhormat.**

Demikian pandangan umum Fraksi Karya Pembangunan Dewan perwakilan Rakyat Republik Indonesia atas Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang No. 7 Tahun 1998 tentang Perbankan. Akhirnya kami sampaikan terima kasih kepada para anggota dewan yang telah mengikuti dengan seksama pandangan umum ini.

Wassalmu alaikum Wr.Wb.

**Jakarta, 1 September 1998**

**Fraksi Karya pembangunan**

**Dewan perwakilan Rakyat.**

**Lampiran 5 : Pemandangan Umum Fraksi Persatuan Pembangunan DPR-Ri Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan Disampaikan Dalam Rapat Paripurna DPR-Ri Pada Tanggal 1 September 1998**

**Juru bicara FPP DPR-RI : DRS.H.M.MUKROM AS'AD**

**Anggota DPR-RI No : A-10**

**Bismillahirrahmanirrahim**

**Assalamu Alaikum Wr.Wb.**

**Saudara Pimpinan yang terhormat.**

**Saudara Menteri Keuangan beserta jajarannya yang terhormat**

**Rekan-rekan anggota dewan yang kami cintai.**

**Saudara Ketua dan Saudara Menteri Keuangan yang Mewakili Pemerintah yang terhormat.**

Kalau fraksi Persatuan Pembangunan mengamati sangat berimpitnya kedudukan dan fungsi BPPN yang ada sekarang ini dengan dirjen Lembaga Keuangan Departemen keuangan dan selalu diberikan kepercayaan kepada mantan direktur jenderal dirjen lembaga keuangan menjadi ketua BPPN, maka apakah tidak sebaiknya secara fungsional tugas penyehatan perbankan ditugaskan kepada menteri keuangan dan menteri keuanganlah yang akan menggunakan kewenangan yang akan dilimpahkan oleh undang-undang ini, fraksi Persatuan pembangunan minta tanggapan pemerintah. Pokok pikiran pemerintah lainnya dalam menyusun RUU tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan termasuk kehendak untuk meningkatkan pemberian kesempatan bagi pihak asing untuk memiliki saham bank umum dan kerjasama warga negara asing dan badan hukum asing dengan warga negara dan badan hukum Indonesia untuk mendirikan

bank umum dengan tujuan untuk percepatan upaya memperkuat struktur permodalan perbankan.

Pemberian kesempatan pada pihak asing untuk memiliki saham bank umum dan kerjasama dengan pihak warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia untuk mendirikan bank umum dalam jangka panjang apakah tidak menimbulkan masalah baru dalam kehidupan perbankan nasional kita, yaitu terciptanya dominasi kepemilikan dan kegiatan pihak asing dalam sektor perbankan nasional di masa mendatang? selain itu dengan diberikannya kesempatan mendirikan bank umum kepada pihak asing bekerjasama dengan warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia artinya kita sudah tidak mengenal lagi nantinya perbedaan perlakuan antara bank asing dengan bank nasional, atau dengan kata lain terhadap bank umum asing dan bank umum nasional diberikan perlakuan yang sama. Fraksi Persatuan pembangunan minta penjelasan dari pemerintah dan bagaimana antisifasinya. Dalam rancangan undang-undang ini.

Dalam undang-undang no. 7 Tahun 1992 ada ketentuan yang membatasi penguasaan saham perbankan oleh pihak asing, juga dalam kesempatan pihak asing membeli saham melalui pasar modal juga masih dilakukan pembatasan, demikian juga dengan direct investment. Fraksi persatuan pembangunan minta penjelasan kekhawatiran apa yang mendorong adanya pembatasan tersebut, dan apakah kekhawatiran tersebut tidak perlu ada lagi, sehingga kita berani membuka lebar untuk pihak asing dalam pemilikan bank di negara kita. Kesempatan yang diberikan oleh ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam RUU ini kepada asing untuk mendirikan bank bermitra dengan warga negara Indonesia dan atau badan hukum Indonesia jangan mengulang cerita pada awal dimulai dibukanya kesempatan PMA awal orde baru Tahun 70-an yang telah memperlakukan keharusan bermitra dalam rangka *join venture* sebagai suatu fasilitas.

Memperlakukan keharusan bermitra sebagai fasilitas telah menghasilkan “sleeping partner” pihak Indonesia. Pemerintah sebagai pihak pemberi ijin pihak pemilik fasilitas telah memanfaatkan

semaksimal mungkin dengan merekrut orang-orang atau badan-badan hukum bukan karena pertimbangan kemampuan dan dedikasi untuk berusaha, tapi mengutamakan NKK dan koncoisme, sehingga lahir mitra-mitra usaha pihak Indonesia yang ‘slepping Partner’. Tujuan untuk pihak Indonesia agar bertambah kuat secara bertahap baik dalam kepemilikan saham maupun dalam alih manajemen dan teknologi tidak tercapai sama sekali.

**Saudara ketua yang terhormat,**

Demikianlah saudara ketua yang terhormat pemandangan umum fraksi paersatuan pembangunan terhadap Rancangan Undang-undang terhadap Perubahan atas undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dalam Pembicaraan Tingkat II pembahasan Rancangan Undang-undang tersebut. Fraksi persatuan pembangunan meminta tanggapan dan jawaban pemerintah, dan jawaban pemerintah sangat menentukan bagi kelancaran proses pembahasan tingkat selanjutnya. Atas perhatian saudara ketua yang terhormat, para anggota dewan yang terhormat, saudara Menteri keuangan yang mewakili pemerintah beserta staff, saudara pers dan media massa yang hadir meliput penyelenggaraan Rapat Paripurna yang semua kami hormati, fraksi persatuan pembangunan menyampaikan dengan tulus rasa terima kasih kami.

Wabillahit Taufiq Walhidayah

Wassalmu alaikum Wr.Wb

Jakarta, 1 September 1998

**PIMPINAN FRAKSI PERSATUAN  
PEMBANGUNAN DPR-RI**

**KETUA**

**SEKRETARIS**

**Ttd**

**ttd**

**DRS.H.ZARKASIH NUR**

**BAHTIAR CHAMSYAH,SE**

**Lampiran 6 : Pemandangan Umum Fraksi Partai Demokrasi  
Indonesia Terhadap Rancangan Undang-Undang  
Atas Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun  
1992 Tentang Perbankan**

**Dibacakan oleh : NICO DARYANTO**

**Anggota Nomor : A-423**

**Saudara Pimpinan yang terhormat.**

**Saudara Menteri Keuangan beserta jajarannya,**

**Rekan-rekan anggota dewan yang terhormat,**

**Hadirin yang berbahagia, dan**

**sidang yang kami muliakan**

**Merdeka !!!**

Di sisi lain jumlah bank di Indonesia terlalu banyak dengan asset relatif kecil menggunakan manajemen asal-asalan dan diwarnai upaya-upaya tipuan kepada masyarakat untuk memperoleh kepercayaan palsu dan menarik dana masyarakat. Bahkan ada yang membawa kabur ke luar negeri uang nasabah yang dijadikan modal anak-anak perusahaan grupnya, yang lebih menyakitkan lagi ialah, ada yang dengan menggunakan perisai mantan-mantan pejabat tinggi untuk memaksakan kehendak pemilik bank dalam memperoleh fasilitas-fasilitas keuangan, misalnya KLBI, BLBI dan sebagainya. Contoh konkrit yang terjadi pada bank-bank yang terlikuidasi, BHS, bank-bank BOT dapat dilihat dari besar BLBI kepada BDNI yang dengan perbandingan BLBI dan aset serta jaminan yang sangat tidak memadai.

Tidak jarang terjadi, karena nafsu meraih untung cepat yang berbau gambling transaksi-transaksi foreg ditempuh tanpa perhitungan yang wajar dan penuh kehati-hatian. Akumulasi dan muara dari semua adalah, langkanya ditemukan dalam hitungan jari bank yang dalam

kategori sehat, baik swasta maupun pemerintah. Kita tidak akan bisa meluapkan kasus Bapindo, kolusi, korupsi Direktur Eddy Tamsil, kasus kerugian bank valas Exim, kasus kemacetan para pengusaha konglomerat dalam hitungan triliyunan dari BRI akhir-akhir ini. Dalam putaran permainan kotor tersebut mereka, maka benalu-benalu uang negara, uang nasabah, berdalih peningkatan usaha dengan berlandung jaminan rahasia bank berdasar undang-undang. Betapa asyiknya para konglomerat yang sekaligus pemilik bank tersebut memanfaatkan dengan serakahnya melanggar batas minimum pemberian kredit untuk kelompoknya sendiri, yang jelas-jelas melanggar etika dan ketentuan perbankan.

Namun demikian penyehatan dunia perbankan akan menjadi sia-sia bila tidak ditopang dan dilandasi serta dibimbing oleh UU dengan ketentuan-ketentuan yang bisa dihandalkan. Oleh sebab itu fraksi PDI sepenuhnya menyetujui dan menfukung langkah-langkah untuk merevisi, memperbaharui, bahkan merombak dan mengganti UU yang sudah ada. Berikut adalah masalah-masalah pokok yang fraksi PDI ajukan dalam rangka pembicaraan tentang Rancangan Undang-Undang tersebut:

#### 1. TRANSPARANSI

Fraksi PDI mengamati bahwa salah satu masalah yang mewujudkan kelemahan dalam dunia perbankan di masa lampau adalah tidak adanya transparansi. Yang tidak bisa dilupakan ialah bahwa perbankan adalah bisnis dan masalah kepercayaan. Dengan tidak adanya transparansi dalam dunia perbankan di masa lampau dengan sendirinya memungkinkan hal-hal yang disembunyikan secara sengaja untuk kepentingan pribadi atau kelompok yang jelas-jelas merugikan kepentingan masyarakat luas, dunia usaha bahkan bank-bank yang bersangkutan sendiri. Tanpa adanya krisis moneter dan ekonomi sebenarnya kepercayaan terhadap bank oleh masyarakat luas sudah sangat diragukan. Oleh sebab itu ketika krisis moneter dan ekonomi terjadi, ketidakpercayaan



masyarakat begitu mudah mencuat dan menjadi sangat kuat yang sampai sekarang belum pulih kembali.

Fraksi PDI mengusulkan supaya dalam UU yang sedang dan akan dibicarakan ini harus memuat ketentuan-ketentuan dan menjamin transparansi.

## 2. LEGAL LANDING

Legal lending limit bisa menjadi permasalahan yang ruwet bila diatur secara jelas dan ketat, oleh karena bisa menjadi peluang untuk memanipulasi atau justru bisa menjerumuskan baik bank yang bersangkutan maupun nasabahnya. Pengaturan mengenai legal lending ini menjadi lebih penting karena di masa lampau banyak bank yang sebagian besar dananya digunakan untuk membiayai perusahaan-perusahaan yang bergabung di dalam kelompoknya. Dalam masalah legal lending ini transparansi juga menjadi sangat penting disamping pembatasan-pembatasan yang ketat, misalnya dengan menggunakan prosentasi dari modal.

## 3. PROFESIONALISME

Sebagaimana tersebut di atas fraksi PDI mengamati bahwa selama ini bank-bank berkembang dengan sangat pesat, khususnya dalam jumlah yang melebihi tenaga-tenaga profesional yang tersedia dalam bidang masing-masing. Hal ini masih ditambah lagi dengan penempatan- tenaga-tenaga atas dasar pertimbangan kepercayaan yang diberikan kepada anggota keluarga dari para pemilik meskipun yang bersangkutan sama sekali tidak memenuhi persyaratan yang diperlukan. Sebagai akibat, banyak bank yang pengelolaannya dilakukan oleh tenaga-tenaga yang kemampuannya belum memadai.

Fraksi PDI berpendapat bahwa faktor kepercayaan tetap menjadi hal yang sangat esensial dalam dunia perbankan, dan untuk menimbulkan kepercayaan hanya mungkin bila pengelolaan bank dilakukan atau ditangani oleh tenaga-tenaga yang betul-betul memiliki integritas, profesionalisme dan pengalaman

yang memadai. Ketentuan mengenai integritas dan kualitas para pengelola bank perlu dicantumkan dalam bank.

Demikianlah pemandangan umum dari fraksi PDI. Untuk kesabaran dan perhatian para hadirin, kami mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya. Akhirnya fraksi PDI siap untuk melaksanakan tugas konstitusionalnya, bersama dengan fraksi Karya pembangunan, fraksi Persatuan pembangunan, dan fraksi ABRI membahas dan membicarakan Rancangan Undang-undang atas Perubahan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Sekian terima kasih,

MERDEKA !!!

Jakarta, 1 September 1998

**PIMPINAN FRAKSI  
PARTAI DEMOKRASI INDONESIA DPR-RI**

**KETUA**

**WKL. SEKRETARIS**

**BUDI HARDJONO, S.H.**

**DRS. ANTHONIUS RAHAIL**

## **Lampiran 7 : Jawaban Pemerintah Terhadap Pemandangan Umum Dpr-Ri Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan**

**Saudara Ketua dan Anggota Dewan Yang Terhormat,**

Perkenankanlah kini pemerintah untuk memberikan tanggapan dan jawaban terhadap berbagai hal yang telah dikemukakan masing-masing fraksi, melalui para anggota yang terhormat Sdr. Fadli Saaldin mewakili **Fraksi ABRI**, sdr. Drs.HM Mukrom As'ad mewakili **Fraksi Persatuan Pembangunan**, sdr. Drs. Nico Daryanto mewakili **Fraksi Partai Demokrasi Indonesia** dan sdr. Drs. Oke fredy Supit mewakili **Fraksi Karya Pembangunan**.

Mengingat usul **fraksi ABRI** mengenai penyempurnaan konsideran “menimbang” serta usul **fraksi ABRI** dan **fraksi Karya pembangunan** tentang penyempurnaan konsideran “mengingat”, dapat dijelaskan sebagai berikut. Pada dasarnya Rancangan Undang-undang ini merupakan amandemen dari Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992, sehingga di dalam konsideran ‘Menimbang” dan “mengingat” hanya Undang-undang yang berkaitan dengan Pasal-Pasal yang diubah yang dimasukkan dalam konsideran tersebut. Namun apabila memang dipandang perlu, hal tersebut kiranya dapat dibahas lebih lanjut dalam Pansus Rancangan Undang-undang ini.

Menjawab pertanyaan mengenai adanya beberapa perubahan ketentuan Pasal 1 Rancangan Undang-undang dibandingkan dengan Pasal 1 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang perbankan sebagaimana ditanyakan **Fraksi ABRI** dan **Fraksi Karya Pembangunan** dapat dijelaskan sebagai berikut. Perubahan rumusan dimaksudkan untuk memanmpung aspirasi yang berkembang akhir-akhir ini, agar Bank umum dan Bank Perkreditan Rakyat konvensional dapat memberikan jasa perbankan berdasarkan prinsip syariah. Sedangkan alasan mengenai dihapuskannya defenisi Bank Campuran, Rahasia

Bank, Dewan Moneter, Menteri dan Pemerintah, dapat dijelaskan sebagai berikut. Dalam rancangan Undang-undang ini pihak asing dapat menjadi pemegang saham pada bank umum yang sudah ada, yang semula dimiliki oleh Warga Negara Indonesia dan atau Badan Hukum Indonesia.

Dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 masuknya pihak asing hanya melalui pembentukan Bank baru, yang disebut Bank Campuran. dulunya berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992, persyaratan modal disetor bagi Bank Campuran dibedakan dari Bank Nasional. pola diskriminatif tersebut tidak dapat diteruskan, sejalan dengan prinsip-prinsip GATS (*general agreement on trade in service*). Segala ketentuan kesehatan bank (*prudential regulation*) yang diterapkan bagi bank umum, sudah seharusnya berlaku sama untuk semua bank umu di Indonesia tanpa membedakan status kepemilikannya. Dengan memperhatikan hal-hal tersebut maka istilah bank campuran tidak lagi diperlukan.

Mengenai pemberian kesempatan kepada pihak asing dan pembatasan kepemilikan untuk memiliki saham Bank Umum sebagaimana disampaikan oleh **fraksi Persatuan pembangunan** dan **fraksi karya Pembangunan** dapat dijelaskan bahwa yang melatarbelakangi dibukanya kesempatan yang lebih luas kepada pihak asing untuk berpartisipasi dalam pendirian/pemilikan saham bank umum adalah karena kondisi perbankan nasional saat ini sangat membutuhkan dukungan dana yang besar untuk merestrukturisasi permodalannya. Mengingat terbatasnya sumber-sumber dana (*equity*) di dalam negeri maka diharapkan kebutuhan dana dimaksud dapat diperoleh dari investor asing. ketentuan mengenai hal ini tercantum dalam Pasal 22, 26 dan 27 RUU ini.

Dalam Rancangan Undang-undang diberikan kesempatan yang lebih luas kepada badan hukum asing dan warga negara asing untuk memiliki bank baik melalui pendirian maupun melalui bursa efek dan penyertaan langsung. Namun demikian, dalam hal pendirian bank umum baru, Badan Hukum Asing dan WNA tersebut harus bermitra

WNI dan atau Badan Hukum Indonesia. Mengenai pembatasan kepemilikan saham bank oleh pihak domestik sebagaimana diusulkan oleh **Fraksi Karya Pembangunan**, pemerintah sependapat dengan pembatasan yang dimaksud bahkan seyogyanya prinsip tersebut diberlakukan baik untuk pihak pemegang saham domestik maupun pihak pemegang saham asing, mengingat pembatasan kepemilikan dapat lebih menjamin adanya proses pengambilan keputusan yang didasarkan pada prinsip perbankan yang sehat karena tidak adanya pihak pemilik yang mendominasi.

Sehubungan dengan saran **Fraksi Karya Pembangunan** agar Rancangan Undang-undang yang diajukan bukan Rancangan undang-undang perubahan tetapi merupakan Rancangan undang-undang perbankan yang baru, dapat dijelaskan sebagai berikut. Pemerintah pada dasarnya memahami pendapat mengenai perlunya diajukan Rancangan Undang-undang perbankan yang baru. Namun demikian, Rancangan Undang-undang yang baru kiranya perlu disusun secara utuh, konsisten dan mengacu kepada Undang-undang Bank Sentral. Sementara itu, kita menghadapi kenyataan bahwa perlu adanya penyesuaian terhadap berbagai aspek dalam pengaturan di bidang perbankan yang sifatnya mendesak untuk dapat secepatnya mengatasi berbagai masalah dan kesulitan yang dihadapi dewasa ini, sedangkan Rancangan Undang-undang Bank Sentral saat ini masih dipersiapkan, maka Pemerintah mengajukan Rancangan Undang-undang yang bersifat Perubahan.

**Saudara Ketua dan anggota Dewan yang terhormat,**

Demikianlah jawaban pemerintah sehubungan dengan Pe-  
mandangan Umum Dewan perwakilan Rakyat terhadap Rancangan  
Undang-undang tentang Perubahan Undang-undang Nomor 7 Tahun  
1992 tentang perbankan. Pemerintah dengan sungguh-sungguh dan  
dalam batas kemampuan yang ada telah berusaha untuk menjawab  
selengkap mungkin semua pertanyaan serta menanggapi usul,  
saran, dan pendapat yang dikemukakan para anggota Dewan yang  
terhormat atas nama fraksi-fraksi. Pemerintah berharap bahan-bahan

dan keterangan yang disampaikan dalam jawaban ini akan dapat memberikan sumbangan bagi kelancaran pembahasan selanjutnya. Akhirnya atas nama Pemerintah kami mengucapkan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada Dewan yang terhormat. Semoga Tuhan Yang Maha Esa senantiasa melimpahkan rahmat dan karuniaNya kepada kita sekalian.

Sekian dan terima kasih

Wassalmu alaikum Wr.Wb.

Jakarta, 7 September 1998

**A.N PEMERINTAH  
MENTERI KEUANGAN RI**

**BAMBANG SUBIANTO**

## Lampiran 8 : Pembicaraan Tingkat III

### PENGANTAR MUSYAWARAH DPR-RI PADA RAPAT PEMBICARAAN TINGKAT III KOMISI VIII DPR-RI PEMBAHASAN RUU TENTANG PERUBAHAN UU NOMOR 7 TAHUN 1992 TENTANG PERBANKAN

#### **ANGGOTA FKP (DRS. PASKAH SUZETTA):**

Terima kasih Pak Ketua.

FKP di ayat (1) DIM nomor 111 hanya merumuskan sederhana saja, bahwa bentuk cek perusahaan daerah ini sebaiknya dihapuskan karena diganti bahwa Bank hanya boleh didirikan dengan Bentuk Hukum Perseroan Terbatas atau Koperasi, karena perusahaan daerah ini sendiri itu adalah pasti berbadan hukum perseroan atau bentuk koperasi. Karena itu yang diizinkan untuk mendirikan Bank, karena kalau CV saya rasa tidak mungkin. Ini yang diusulkan di ayat (1) oleh FKP. Kemudian di ayat (2) dihapus. Usul perubahan di DIM nomor 113 itu ayat (3) “bentuk hukum dari kantor perwakilan dan kantor cabang Bank yang berkedudukan di luar negeri mengikuti bentuk hukum kantor pusatnya. Ini perlu ada penegasan agar kekuatan hukum itu sama begitu, apa yang dilakukan dipusatnya dengan dicabangnya.

Terima kasih.

#### **KETUA RAPAT:**

Masih ada tambahan dari FKP, silakan.

Selanjutnya didalam Pasal 21 ayat (3) UU Nomor 7 Tahun 1992, memang Fraksi kami mengusulkan dihapus. Ini barangkali sebagai konsekuensi logik dari usul perubahan kami pada Pasal 20 ayat (2) Yang tadi dijelaskan oleh Bapak Menteri.

Saya kira demikian Pak Ketua, terima kasih.

## **KETUA RAPAT:**

Baik, terima kasih.

Selanjutnya dari FPDI kami persilakan.

## **ANGGOTA FPDI:**

Pak Ketua, khusus mengenai konsep Pemerintah, “Perusahaan Daerah merupakan salah satu bentuk hukum daripada Bank Umum”, kami berpendapat supaya itu dihapus. Alasan kami, karena pengalaman selama ini Perusahaan Daerah itu pada umumnya lebih banyak merugi daripada untung. Karena apa, karena pengelolaan Perusahaan Daerah itu campur-baur antara kepentingan bisnis, kepentingan kekuasaan, dan kepentingan politik. Akibatnya seperti yang kita saksikan sekarang, banyak Gubernur sekarang diusut karena penyalahgunaan Bank-bank, Bank Pembangunan Daerah (BPD) itu. oleh karena itu, kalau tokh ada daerah ingin mendirikan Bank, janganlah dalam bentuk BPD, dalam bentuk Perseroan, nanti disitu ada pemegang sahamnya, mungkin mayoritasnya Pemda, tetapi kemudian ada juga yang lain-lain.

Tetapi karena ini Perusahaan Daerah, semua miliknya Pemerintah Daerah, di sini ada campur-baurnya berbagai kepentingan, yang sebenarnya Bank itu harus dikelola secara bisnis murni, karena itu milik Pemerintah Daerah, umumnya tidak ada yang kontrol, jadi dia itu menganggap uangnya dia punya sehingga Gubernur juga ikut campur-campur. Kekuasaan campur, politik campur, kampanye pakai duit itu dan macam-macam, akibatnya rusak. Jadi kami harapkan ini dihapus, kalau toh ada daerah yang ingin mendirikan Bank, ya dalam bentuk Koperasi atau dalam bentuk Perseroan. lebih kapitalistik, tidak banyak bermanfaat bagi daerah. Sehingga satu-satunya yang bisa diandalkan bagi pemerintah yaitu BPD, ini untuk menanggapi.

Yang kedua, menanyakan walaupun di sini dikatakan bentuk badan Koperasi, kemudian juga di Pasal 22 yang tidak dirubah, Bank Umum atau BPR yang berbentuk hukum Koperasi, kepemilikan diatur berdasarkan ketentuan dalam UU tentang Perkoperasian yang berlaku. Ini kelihatannya tidak berkembang dengan baik. Kami tidak tahu



dimana letak permasalahannya, mungkin ini yang kami maksudkan minta penjelasan, karena sudah ada Bukopin yang mencerminkan dengan watak Koperasi, namun ini juga toh akhirnya oleh pemerintah dirubah menjadi PT. Jadi malah tidak dikembangkan, tetapi malah dijadikan PT sehingga ciri khas yang perlu dikembangkan ciri-ciri Koperasi itu malah hilang sama sekali.

Jadi niat sebetulnya dari masyarakat dan pembuat UU menurut kami sangat bagus sekali dalam pengembangan Koperasi, namun akhir nasib Bukopin juga keadaannya demikian, sehingga sekarang dengan menjadi PT, ciri-ciri daripada Koperasi besar dikatakan sudah makin mengecil dan bisa hilang.

Ini kami mohon tanggapan, dua itu saja.

**(RAPAT SETUJU)**

**KETUA RAPAT :**

Jadi, Termasuk dalam pengertian Badan Hukum Indonesia antara lain adalah Negara Republik Indonesia, Badan usaha Milik Negara, dimaksud sekurang-kurangnya memuat keterangan bahwa Badan Hukum Asing yang bersangkutan mempunyai reputasi yang baik dan tidak pernah melakukan perbuatan tercela di bidang perbankan.

Setuju ?

**(RAPAT SETUJU)**

**KETUA RAPAT**

Terima kasih,

Kita sepakat dengan perubahan. Oleh karena ada perubahan saya baca Pasal 26 ayat (2) “Warga negara Indonesia, warga negara asing, badan hukum Indonesia dan/atau badan hukum asing dapat membeli saham bank umum, baik secara langsung dan/atau melalui bursa efek”

Setuju ?

**(RAPAT SETUJU),**

Diamanatkan oleh Pasal 33 UUD 1945, saya kira karena ini masuk pada semangat UUD 1945 kami kira memang tidak tepat untuk dimasukkan pada rumusan DIM ini, maka kami cabut kalimat “sesuai sistim ekonomi yang diamanatkan oleh Pasal 33 UUD 1945”.

Terima kasih Ketua.

## Lampiran 9 : Pembicaraan Tingkat Keempat

### LAPORAN SINGKAT RAPAT BADAN MUSYAWARAH

#### **KETUA RAPAT:**

#### **ANGGOTA FPP (DRS. H. IRGAN CHAIRUL MAHFIZ):**

Baik, di DIM nomor 116, sebenarnya kami punya usulan yang pada kolom keterangan ini kami lihat tidak dimunculkan. Menurut kami pada DIM ini hendaknya ada ketegasan juga tentang Badan Hukum ketika adanya kemitraan antara WNI atau Badan Hukum Indonesia dengan WNA dan atau Badan Hukum Asing. Disini kami mohon kan agar tegas, kemitraan ini harus berbentuk ataupun harus ber Badan Hukum Indonesia, jadi bukan ber Badan Hukum Asing. Kami kira demikian, terima kasih.

#### **KETUA RAPAT:**

Terima kasih.

selanjutnya saya persilakan FPDI.

#### **ANGGOTA FPDI:**

Kami dapat memahami rumusan a dan b ini, cuma kami ingin bertanya kepada Pemerintah mengenai kepemilikan seluruhnya oleh asing. Kalau kepemilikan sepenuhnya oleh asing, apakah itu dalam pengertian bahwa bank itu bisa didirikan oleh orang asing atau Badan Hukum Asing tanpa ada kemitraan dengan orang atau badan hukum Indonesia, karena ada dalam penjelasan disitu, kepemilikan bisa sepenuhnya oleh asing dan juga kalau tidak salah Menteri kemarin jelaskan seperti itu.

Jadi penjelasan baru, dihalaman 39 yang baru. Itu b, ada disitu, “kepemilikan sepenuhnya oleh asing”. Karena kalau orang asing itu bisa memiliki sepenuhnya saham, apakah orang asing atau badan hukum

asing bisa mendirikan bank tanpa ada kemitraan dengan orang atau badan hukum Indonesia.

Terima kasih.

**ANGGOTA FABRI (DRS. SUTANTO, MM, MSI):**

Terima kasih, untuk DIM Nomor 115 Fraksi ABRI tetap.

Hanya untuk 116, FABRI mengusulkan bahwasanya perlu adanya kemitraan dan juga batas kepemilikan asing, sehingga secara lengkapnya untuk ayat b-nya ini adalah “Warga negara Indonesia dan atau badan hukum Indonesia dengan warga negara asing dan atau badan hukum asing secara kemitraan dan batas kepemilikan asing sebesar paling banyak.... persen”. Jadi pertimbangan dari penegasan kemitraan ini adalah tidak bertolak dari kata-kata “dengan” dimana dengan kata “dengan” ini berarti ada dua pihak, yaitu pihak nasional maupun pihak asing. Dengan adanya dua pihak ini FABRI menghendaki adanya kemitraan, bukan nanti sepenuhnya oleh asing, walaupun ekstrimnya nanti kepemilikan oleh pihak asing sampai 99%, tetapi secara yuridis masih ada yang dimiliki oleh nasional, dan saya kira prinsip kemitraan ini sudah menjadi tekad juga dari Pemerintah walaupun saat ini, saya garis bawahi “saat ini” dunia perbankan masih membutuhkan investor asing. Sehingga FABRI tetap, pada usulan agar pada ayat b ini dapat dicantumkan kata-kata “secara kemitraan” dan “batas kepemilikan asing” sebesar paling banyak berapa persen, yang ini bisa didiskusikan, demikian.

**KETUA RAPAT:**

Terima kasih FABRI, saga persilakan dari Pemerintah.

**PEMERINTAH (DIRJEN LEMBAGA KEUANGAN):**

Pasal 22 memang agak berbeda dengan Pasal 23 yang bercerita tentang Badan Perkreditan Rakyat. Kalau kita membaca Pasal 22, barangkali ada baiknya juga kita sekaligus juga membaca kalau mau mengetahui tentang kepemilikannya juga. Berarti tidak lepas dari Pasal 26, jadi membacanya harus sama-sama. Jadi, pada waktu

pendirian, warga negara Indonesia dan atau badan hukum Indonesia yang sepenuhnya dimiliki oleh warga negara Indonesia dan atau badan hukum Indonesia, jadi jelas orang Indonesia atau badan hukum Indonesia bisa mendirikan bank di Indonesia, jadi berdasarkan hukum Indonesia.

Yang kedua, warga negara Indonesia dan atau badan hukum Indonesia dengan warga negara asing dan atau badan hukum asing. Jadi kalau kita katakan dia bermitra, ini mitra di dalam pendirian, dan tentu saja kepemilikannya bagaimana, kita harus membaca Pasal 26 kalau diperkenankan, karena ini sudah melampaui batas pasal dan batas DIM. Pasal 26 Bank umum dapat melakukan emisi saham melalui bursa efek. Jadi, dia bisa masuk ke pasar modal dan dijual berarti go publik, atau kita lihat Pasal 2-nya: “warga negara Indonesia, warga negara asing, badan hukum Indoensia dan atau badan hukum asing dapat membeli saham pada bank umum, baik secara langsung maupun melalui bursa efek.’ Yang ke-3: “Pelaksanaan ketentuan sebagaimana yang dimaksud ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.”

Jadi memang ada tahapannya. Kalau didirikan, ada kemungkinan bahwa katakanlah 90% itu asing dan atau Indonesia, atau satu orang Indonesia, sekian badan hukum asing, itu juga bisa. Tetapi yang penting bahwa kepemilikannya sekarang itu menuju kepada pemerataan yang kita tunjukkan bahwa ini bisa masuk di dalam go publik. Jadi di dalam jangka sesuatu, bank-bank ini harus menjual sahamnya kepada go publik. Jadi bisa dilihat, kalau itu tidak dilaklukan dengan pergi ke pasar bursa, itu juga bisa membeli saham bank umum baik secara langsung maupun melalui bursa efek. Jadi tentang kepemilikan ini yang harus kita lihat memang berbeda dengan saat pendiriannya. Jadi ini yang perlu kita bicarakan secara lebih detail, dan tentu saja kalau boleh kami mengutarakan tentang kondisi di Indonesia sekarang, ini akan menjadi sangat crucial sekarang.

Sebagaimana Bapak-bapak dan Ibu ketahui bahwa Indonesia ini memang sekarang ini sangat memerlukan investasi terutama di dalam sektor perbankan. Ini mohon off the record, karena memang

tujuannya untuk tidak didengar oleh umum terutama untuk asing. Ini salah satunya adalah bahwa kalau sektor perbankan yang memerlukan tambahan modal, tambahan investasi tidak ditolong, dimasa depan kita tidak tahu mau kemana, jadi justru pada saat pendirian ini, kita haramkan ada investasi masuk. Investasi kalau kita tawarkan kepada orang Indonesia, atau investro Indonesia pada saat sekarang kondisinya memang tidak memungkinkan kita akan bisa menolong sektor perbankan.

Justru disini, kita membuka pada saat pendiriannya, pada saat pendiriannya. Itu bisa saja kita katakan OK, 90% terbuka untuk mendirikan bank di Indonesia asal bermitra dengan orang Indonesia atau dengan badan hukum Indonesia. Nanti soal kepemilikan, kalau dia sudah datang kesini yang kita tuju nanti adalah supaya mereka masuk menjadi go publik. Lalu, dengan go publik itu tentu akan ada pemerataan dari kepemilikan saham. ini yang kita coba untuk menggiringnya kesitu. Tetapi di dalam masa sekarang ini justru-justru sangat-sangat dipentingkan sekali bagaimana kita bisa menarik investasi luar itu mau menanamkan modalnya di Indonesia. Dan ini tidak merupakan suatu hal yang mudah, karena memang Indonesia ini situasinya memang agak tidak terlalu baik terutama dalam bidang stabilisasi, politik, ekonomi dan sebagainya, sehingga orang asing kalau mau menanamkan modalnya ke Indonesia pasti akan memikirkan resiko.

Yang kedua juga, bahwa bukan satu-satunya, Indonesia bukan negara satu-satunya yang menawarkan kepada dunia luar bahwa datanglah ke Indonesia untuk menanamkan investasi terutama di sektor perbankan. Bukan, ini semua negara di Asia sangat berlomba-lomba untuk mendatangkan investasi asing masuk ke negaranya. Jadi barangkali kalau Malaysia mudah-mudahan sekarang juga ribut, barangkali agak menjadi kurang saingan kita. Jadi sekali lagi ini off the record Pak. Tetapi jangan lupa juga bahwa masih ada Singapura, Filipina, ada Thailand yang sekarang sudah semakin menjadi baik, belum lagi Amerika Latin, belum lagi negara-negara Eropa Timur

yang merasa sudah diabaikan oleh negara Barat sekarang juga menjadi daerah investor.

Jadi Indonesia ini mengalami persaingan yang luar biasa di dalam menarik investasi ini, ini yang justru kita tawarkan kepada investor asing untuk mendirikan bank di Indoensia dengan tetap dengan kemitraan Indonesia. Justru ini yang kita katakan di dalam Pasal 22. Di dalam Pasal 26 nanti kita menggiringnya nanti kepada pemerataan kepemilikan dengan go publik tadi, jadi hal-hal inilah yang menjadi penting yang kami mchon menjadi titik perhatian di dalam diskusi pada Pasal 22 dan 26 ini. Tentu saja pak Subardjo mungkin akan menambahkan, jadi ini very-very off the record, boleh apa tidak?

**PEMERINTAH (DIRJEN LEMBAGA KEUANGAN):**

Boleh rumuskan dulu Pak,

Warga Negara Indonesia dan atau Badan Hukum Indonesia dengan Warga Negara Asing dan atau Badan Hukum Asing melalui pola kemitraan.

**KETUA RAPAT:**

Pakai kata melalui pola kemitraan? atau secara kemitraan. Saya baca ulang, “Warga Negara Indonesia dan/atau Badan Hukum Indonesia dengan Warga Negara Asing dan/atau Badan Hukum Asing secara kemitraan.”

Dapat disetujui ?

**(RAPAT SETUJU)**

Terima kasih.

**KETUA RAPAT:**

Dengan demikian Bapak-Ibu sekalian, dapat kita simpulkan penjelasan Pasal 26 ayat (2) setelah dirubah menjadi sebagai berikut. Pasal 26 ayat (2) “Ketentuan dalam ayat ini dimaksudkan untuk membuka kesempatan yang lebih luas kepada berbagai pihak, (koma)

baik asing maupun Indonesia untuk turut serta memiliki bank umum termasuk bank-bank milik negara”.